الوسيط

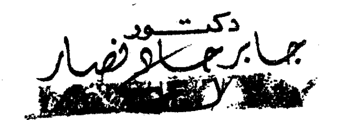
فى القانون الدستورى

دكتور

جابر جاد نصار

استاذ القانون العام المساعد

كليــة الحقوق - جامعة القاهرة



دار النهضة العربية

٣٢ شارع عبد الخالق ثروت - القاهرة

بسم الله الرحمن الرحيم

الحمد لله فاتحة كل خير .. وتمام كل نعمة

.. من حديث عبدالله بن عباس رضى الله عنهما قال :

قال رسول الله صلى الله عليه وسلم :

« احفظ الله يحفظك ، احفظ الله تجده تجاهك وإذا سألت فاسأل الله ، وإذا استعنت فاستعن بالله وأعلم أن الأمة لو اجتمعوا على أن ينفعوك ، لن ينفعوك إلا بشيء قد كتبه الله لك . وإذا اجتمعوا على أن يضروك بشيء لن يضروك إلا بشيء قد كتبه الله عليك رفعت الأقلام وجفت الصحف » .

صدق رسول الله صلى الله عليه وسلم

مقدمــــــة

يمثل القانون الدستورى فى الدولة قمة البناء القانونى فيها ، إذ يجـب أن تأتى القواعد القانونية التالية له متفقة معـــه لا تخــالف نصوصـــه ، ولا تعارض أحكامه ، وإلا أصبحت غير دستورية ، وهو بهذه المثابــــة يعتــبر إطارا حاكما للحياة السياسية والقانونية فى الدولة . ويهدف إلى إقامة التوازن بين السلطة والحرية فى المجتمع ، فبهذا التوازن تســتقيم الأمــور ويســتقر النظام . ذلك لأنه يمنع الصراع بين طبقتى الحكام والمحكومين . فالحكــام – فى كل حين – ينشدون مزيدا من السلطة ، والمحكومون – على النقيــض – يسعون إلى مزيد من الحرية .

على أن أداء القانون الدستورى لوظيفتـــه فـــى المجتمـــع يتوقــف على عوامل عديدة أهمـــها الاتجــاه الديمقراطــى فــى الدولــة ، وكذلــك فاعلية المؤسسات الدستورية وتوازن سلطاتها . فمـــن المسـلم أن الســلطة لا تحدها ولا تقيدها إلا سلطة أخرى وقبل ذلــك وبعــده وجــود رأى عــام قوى وفعال يستطيع أن يكون له قول فصل فــــى أمــور الحكــم ونهضـــة الوطن .

والدساتير فى أغلب نصوصها تأتى بأحكام عامة لا تصلح للتطبيـــق بذاتها ، وإنما يستدعى الأمر ترك مساحة واسعة لسلطات الدولـــة الأخـــرى التى تترجم هذه المبادئ العامة إلى أعمال قانونية قابلة للتطبيق وهـــو أمـــر ظاهر فى صياغة النصوص الدستورية ذاتها حيث أنها تحيل إلى القانون لكى ينظم التفصيلات . هذه الحقيقة تجعلنا نقرر أن النصوص الواردة فى الوثيقــة الدستورية لا يمكن أن تعطى انطباعا شموليا وكاملا لنظام حكم فـــى دولـــة معينة . فكم من أنظمة ديكتاتورية صنعت دساتير تتغنى بالحرية وللحريـــة ،

وهى فى واقع الأمر تطبق فى مناخ استبدادى لا يعــرف لحقــوق الإنســـان وحرياته حرمة .

ولقد أملت علينا الحقيقة السابقة ، دراسة القـــانون الدســـتورى فـــى مصر ليس فقط فى النصوص التى احتوتها الوثيقة الدستورية ، وإنما فى ظل الواقع الذى تحيا فيه وتطبق فى ظله . فمن الملاحظ أنه فى دول العالم الثالث – ونحن مازلنا لم ننفك عنه بعد – أن هناك فارقاً كبـــيرا بيـــن النصـــوص الدستورية التى لا تكون كافية بذاتها للتطبيق ، وبين الأعمال التشريعية التــى تصدر عن سلطات الدولة .

منهاج الدراسة :

تقتضى دراسة القانون الدستورى فى مصر ، التقديم لها بمقدمة عامة تمثل مدخلا لهذه الدراسة تُعرف الدستور ، وتُبين مصادره ، وتُحدد مكانتـــه فى البناء القانونى فى الدولة ، وذلك فى قسم أول .

ثم بعد ذلك دراسة التطور التاريخى للنظام الدستورى المصرى ، فى قسم أخر . وأخيرا دراسة النظام الدستورى فى ظل الدستور الحالى فى قســم أخير .

القسم الأول

المدخل لدراسة الدستور

نتناول فى هذا القسم مقدمة عامة تعتبر لازمة لدراســـــة الدستور وسوف نقســـمه إلـــى ثلاثـــة أبـــواب علـــى الوجـــه التالى :

الباب الأول : التعريف بالقانون الدستورى .

الباب الثانى : مصادر القانون الدستورى .

الباب الثالث : سمـــو الدستـــور

الباب الأول

التعريف بالقانون الدستورى

وتحديد طبيعة قواعده

وينقسم هذا الباب إلـــى ثلاثـــة فصـــول علـــى الوجـــه التالى :

الفصل الأول : مدلول القانون الدستورى .

الفصل الثانى : الطبيعة القانونية لقواعده .

الفصل الثالث : وظيفـــة القانون الدستورى ودوره فى المجتمع .

الفصل الأول

مدلول القانون الدستورى[١]

ينقسم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث نتناولها كما يلى :

المبحث الأول : المدلول اللغوى .

المبحث الثانى : المدلول الشكلى .

المبحث الثالث: المدلول الموضوعى .

---

(١) راجع فى ذلك : فى الفقه المصرى : عبدالحميد متولى – المفصل فى القانون الدستورى ، الجزء الأول ١٩٥٢ ، ص ١٢ وما بعدها ، سعد عصفور ، المبادئ الأساسية فى القانون الدستورى – ١٩٨٠ ، ص ٢٤ وما بعدها ، عثمان خليل ، المبادئ الدستورية العامة ١٩٥٦ ، ص ١٦ وما بعدها ، طعيمه الجرف ، نظرية الدولة والأسس العامة للتنظيم السياسى ، الكتاب الثانى ١٩٦٦ ، ص ٥٤ ، ثروت بدوى ، القانون الدستورى وتطور الأنظمة الدستورية فى مصر ١٩٧١ ، ص ٧ وما بعدها ، محمد كامل ليلة ، القانون الدستورى ، ١٩٧١ ، ص ١٧ ، رمزى طه الشاعر ، النظرية العامة للقانون الدستورى ، ١٩٧٢ ، ص ١٥ وما بعدها ، عبدالحميد حشيش ، الوجيز فى القانون الدستورى ، دار النهضة العربية ، ص ٩ وما بعدها ، بكر القبانى ، دراسة فى القانون الدستورى ، دار النهضة العربية ، ص ٢٣ وما بعدها ، سعاد الشرقاوى ، عبدالله ناصف ، القانون الدستورى والنظام السياسى المصرى ، تحرير الاقتصاد ودستور ١٩٧١ ، ١٩٩٤ ، ص ٢٢ وما بعدها، أحمد كمال أبو المجد ، دراسات فى القانون الدستورى ، ١٩٩١ ، ص ٢١ وما بعدها ، يحيى الجمل ، النظام الدستورى المصرى مع مقدمة فى دراسة المبادئ الدستورية العامة ١٩٩٥ ، ص ١٢ وما بعدها ، ماجد راغب الحلو ، القانون الدستورى ، ص ١ .

ومن الفقه الفرنسى : --

المبحث الأول

المدلول اللغوى

كلمة دستور ليست عربية الأصل ، وإنما ترجع إلى أصل فارسى ، وهى تعنى الأساس أو القاعدة ، كما تفيد أيضا معنى الإذن أو الترخيص[١] . وكلمة دستور تقابل فى اللغة الفرنسية كلمة Constitution وهى تعنى التأسيس أو التنظيم او البناء أو التكوين وهى مصدر لفعل Constituter ومن ثم فإنها تتضمن فى اللغة الفرنسية معنى النظام الأساسى وكيفية تكوينه وتأسيسه[٢] . وفى اللغة العربية دلت هذه الكلمة على ذات المعانى التى تدل عليها سواء فى اللغة الفارسية أم فى اللغة الفرنسية . ومن ثم فإن المعنى اللغوى للدستور يعنى النظام الأساسى وهو بهذا المعنى يتوافر بالنسبة لكل جماعة إنسانية منظمة تخضع فى وجودها وفى تنظيمها لقواعد محددة .

وبذلك يكون للأسرة دستور وللشركة دستور وللجمعية الخيرية دستور ثم من باب أولى للدولة دستور .

Esmein : Elements du droit Constitutionnel Français et compare 1921, pp. 1 et suiv., La Ferriéra (J) : Manuél de droit constitutionnel pp. 268 et suiv. Prelot (M.) : institutions politiques et droit constitutionnel 1963 pp. 27 et droit constitutionnel, 1979 T.I. pp. 116 et suiv. Hauriou (A.) :, Jean Gicquel, patrice Gelard : droit constitutionnel et institutions politique, 1975 pp. 9 et suiv., Burdeau (G) : par Francois Hamon, Michel Troper : Manuél droit constitutionnel 1988. P. 58 et suiv. Turpin (Dominique) : droit constitutionnel 1992 P.U.F, pp. 71 et suiv .

(١) راجع فى ذلك : ثروت بدوى ، المرجع السابق ، حيث اشار إلى معجم اللغة الفارسية الإنجليزى Steigass .

(٢) راجع فى ذلك : . Grand Larousse, en 5 Volumes éd 1990 T.2. p. 746

وفى حدود دراستنا التى تقتصر على القانون الدستورى الخاص بالدولة ، فإن المدلول اللغوى يؤدى إلى توسيع مفهومه توسيعا غير مبرر . فهو يشمل كل ما يتعلق بتأسيس وتكوين الدولة . وتكون بذلك كل الموضوعات التى تتعلق بوجود الدولة وعناصرها وكيفية تكوينها وشكلها مما يدخل فى نطاق القانون الدستورى ، وطبقا لهذا المعيار فإن دراسة القانون الدستورى تشمل ما يلى(١) :

١-تنظيم السلطات العليا أو الحاكمة : أى القانون الدستورى السياسى أو الحكومى .

le droit constitutionnel politique ou gouvernement .

٢-تنظيم السلطات التابعة أو التنفيذية : أى القانون الدستورى الإدارى .

le droit constitutionnel administratif .

٣-تنظيم السلطات المختصة بحسم المنازعات وتطبيق القانون : أى القانون الدستورى القضائى .

le droit constitutionnel des juridictions .

٤-تكوين الجماعة التى تتكون منها الدولة : أى القانون الدستورى الخاص بالأمة . أى قانون الجنسية .

le droit constitutionnel de la nation .

---

(١) prelot : precis, op. Cit p. 28 et suiv .

وانظر أيضا : عبدالفتاح ساير داير ، المرجع السابق ، ص ١٣٠ ، ثروت بدوى ، المرجع السابق ، ص ١٤ ، رمزى الشاعر ، النظرية العامة ، المرجع السابق ، ص ٣٣ ، د. عبدالحميد متولى ، المفصل ، المرجع السابق ، ص ٢٣ ، سعاد الشرقاوى ، عبدالله ناصف ، المرجع السابق ، ص ٢٥ .

ويتضح مما سبق أن المدلول اللغوى للقانون الدستورى يوسع فى مفهوم هذا القانون ليشمل فضلا عن دراسة نظام الحكم فى الدولة دراسة النظام القضائى والإدارى والجنسية . ولا شك أن ذلك يرتب أموراً لا تتفق مع الاعتبارات العملية والأكاديمية التى استقرت على تدريس هذه المواد بكليات الحقوق .

فالتقاليد الأكاديمية قد استقرت على إدخال موضوعات التنظيمات الإدارية فى الدولة فى مادة القانون الإدارى . ومادة الجنسية يختص بتدريسها القانون الدولى الخاص . أما القوانين القضائية فتدرسها القوانين الإجرائية سواء أكانت مدنية أم جنائية . ومن ثم فإن الاعتماد على المعنى اللغوى يؤدى إلى هدم التفرقة المستقرة بين القانون الدستورى وقوانين أخرى كثيرة على الوجه الذى بيناه .

كما أنه ليس ثمة ما يوجب الأخذ بالمعنى اللغوى للقانون الدستورى . فمن الثابت أن الكلمة قد يحدد لها العرف أو علم معين معنى غير ذلك الذى تحدده اللغة . كما أن التاريخ يندر أن يعطى لنا مثالا لفترة كان فيها المدلول اللغوى للقانون الدستورى هو المعمول به[١] .

وإزاء فشل المعيار اللغوى فى تحديد معنى القانون الدستورى ، ذهب البعض إلى تعريف القانون الدستورى بالاعتماد على المعيار الشكلى .

---

(١) عبدالحميد متولى ، المفصل ، المرجع السابق ، ص ٢٦ ، عبدالفتاح ساير داير ، المرجع السابق ، ص ١٣٣ ، ثروت بدوى ، المرجع السابق ، ص ١٨ .

المبحث الثانى

المدلــول الشكلــى

يعرف القانون الدستورى طبقا للمدلول الشكلى بأنه مجموعة القواعـد والنصوص التى تتضمنها الوثيقة القانونية الصادرة عن السـلطة التأسيسـية والتى تسمى «دستورا» . فالمدلول الشكلى – فى تعريف العمل القـانونى – يهتم اساسا بالشكل الذى صدر فيه هذا العمـل ، والجهـة التـى أصدرتـه والإجراءات التى تتبع فى وضعه وتعديله . وفى المقابل فإنه يهدر كل قيمـة لموضوع هذا العمل ومادته .

وتطبيقا لذلك يكون القانون الدستورى ، وفقا لهذا المعيار هو الدستور المطبق فى بلد معين فى وقت معين ، والذى تحتويه وثيقة رسـمية تسـمى الدستور . وتخضع فى إنشائها وفى تعديلها لإجراءات تغاير تلك التى تتبـع فى وضع وتعديل القوانين العادية فى الدولة .

تقدير المعيار الشكلى :

أ- مزايا المعيار الشكلى :

يمتاز المعيار الشكلى عن غيره من المعايير فى تعريـف القـانون الدستوري ، فى أنه :

من ناحية أولى : يمتاز هذا المعيار بالبساطة والوضوح والتحديـد . فهو معيار منضبط فى تحديد معنى القانون الدستورى . فوجود النصـوص الدستورية فى وثيقة رسمية – تخضع فى إنشائها وتعديلها لإجراءات تغـاير تلك التى تتبع فى القوانين العادية فى الدولة – يؤدى إلى تحديد هذه القواعـد وحصرها فى نطاق هذه الوثيقة . وذلك على خلاف المعيـار الموضوعـى

الذى يؤدى الأخذ به إلى صعوبة تحديد القواعد الدستورية ، وتمييزها عن غيرها .

ومن ناحية ثانية : فإن هذا المعيار يرتب بالضرورة سمو القواعد الدستورية على غيرها من القواعد القانونية التى يحتويها النظام القانونى فى الدولة . ويترتب على ذلك عدم جواز مخالفة القواعد الدستورية أو الخروج على أحكامها . كما يمثل هذا السمو مقدمة أساسية لتقرير نظام الرقابة على دستورية القوانين .

ومن ناحية ثالثة : فإن المعيار الشكلى يوفر للقانون الدستورى نوعا من الجمود حيث أنه يتطلب فى تعديله ضرورة اتباع إجراءات قانونية أكثر تعقيدا من تلك التى تتبع بالنسبة للقواعد القانونية الصادرة عن المشرع العادى . وهذا الجمود النسبى أمر يتسق ودور القانون الدستورى فى المجتمع باعتباره يحتوى القواعد والنصوص الضابطة للنظام السياسى والقانونى فى الدولة .

ب- عيوب المعيار الشكلى :

يمكن رد الانتقادات التى وجهت إلى المعيار الشكلى فى تحديد معنى القانون الدستورى إلى ما يلى[1] :

---

(١) راجع فى نقد المعيار الشكلى فى الفقه المصرى ، عبدالحميد متولى ، المرجع السابق ، ص ٢٧ ، عبدالفتاح ساير داير ، المرجع السابق ، ص ١٣٧ ، ثروت بدوى ، المرجع السابق ، ص ٢١ ، رمزى الشاعر ، المرجع السابق ، ص ٤٢ ، محمد حسنين عبدالعال ، المرجع السابق ، ص ١٤ ، محسن خليل ، القانون الدستورى والنظم السياسية ، ١٩٨٧ ، ص ١١ ، عبدالحميد حشيش ، المرجع السابق ، ص ١٥ .

أولا : يذهب الفقه إلى أن المعيار الشكلى يؤدى إلى تعدد مفاهيم القانون الدستورى وينفى توحدها . وذلك لأن وثيقة الدستور تختلف من دولة إلى أخرى . سواء من حيث الإجراءات التى تتبع فى وضعها أم فى تعديلها أم من حيث الموضوعات التى تحتويها . بل إن هذا المفهوم قد يختلف من زمن إلى آخر فى الدولة الواحدة .

ثانيا : المعيار الشكلى للقانون الدستورى يؤدى إلى إنكار وجود دستور فى الدولة التى ليس لها دستور بهذا المعنى . وإنما يتكون الدستور فيها من قواعد قانونية مستمدة من العرف والتقاليد وذلك كالوضع فى انجلترا . ففى مثل هذه الحالة يستحيل الاعتراف بوجود قانون دستورى بالمعنى الشكلى . وهو أمر لا يمكن قبوله حيث أنه من المسلم أن لكل دولة دستور ، ومن ثم وجب البحث عن معيار آخر لتعريف القانون الدستورى .

ثالثا : إن المعيار الشكلى والذى يحدد معنى القانون الدستورى بحدود الوثيقة الرسمية المكتوبة لا يعطى صورة دقيقة لموضوعات القانون الدستورى . لأن هذه الوثيقة ليس كل ما تتضمنه قواعد دستورية . كما أن هناك من النصوص والقواعد الدستورية ما يحتويه قانون عادى أو يجرى عليه العمل بمقتضى العرف .

١- فمن ناحية أولى : فإن الوثيقة الدستورية قد تتضمن قواعد ونصوصا هى فى حقيقتها ليست من طبيعة دستورية . كأن تتضمن بعض النصوص التى تتصل بعلوم قانونية أخرى كالقانون الإدارى والقانون الجنائى والقانون المالى والقانون الدولى الخاص .

ومن ذلك ما نص عليه دستور سنة ١٨٤٨ فى فرنسا على إلغاء عقوبة الإعدام فى الجرائم السياسية وفى أمريكا صدر تشريع دستورى سنة

١٩٢٠ بتحريم الخمور والاتجار فيها . كما تضمن دستور ١٩٢٣ فى مصر فصلا خصص لمجالس المديريات والمجالس البلدية وهو الفصل الخامس . ومن ذلك ما تضمنته المادة ١٦٨ من هذا الدستور وورد أيضا فى المادة ١٥٥ من دستور سنة ١٩٣٠ من أن «تعتبر أحكام الأمر رقم ٢٨ لسنة ١٩٢٢ الخاص بتصفية أملاك الخديوى السابق عباس حلمى باشا وتضييق ماله من الحقوق كأن له صبغة دستورية ولا يجوز اقتراح تنقيحها» .

وما نص عليه دستور يناير ١٩٥٦ فى مصر من المادة ١٧١ من أنه يجوز الجمع بين وظيفة القائد العام للقوات المسلحة ووظيفة وزير الدفاع . ومن ذلك أيضا ما نص عليه دستور ١١ سبتمبر ١٩٧١ فى مصر من المادة ٥٧ منه والتى تقضى بعدم سقوط الدعوى الجنائية فى جرائم تعذيب المتهمين بالتقادم مهما استطالت مدته ، وكذلك نص المادة ٧٠ من هذا الدستور والتى تقضى بأنه «لا تقام الدعوى الجنائية إلا بأمر من جهة قضائية فيما عدا الأحوال التى يحددها القانون» .

فمثل هذه النصوص وغيرها تقرر أحكاما لا تتصل بنظام الحكم الذى يهدف القانون الدستورى إلى تنظيمه .

٢- **ومن ناحية ثانية** : فإن الوثيقة الدستورية فى كافة الدول قد درجت على تحديد الأسس والتوجيهات التى يقوم عليها النظام السياسى والاقتصادى والاجتماعى فى الدولة . دون أن تتضمن هذه الأسس والتوجيهات قواعد قانونية محددة تتصل بصورة مباشرة بنظام الحكم . ولعل ذلك يتضح أكثر فى دساتير الدول التى كان ينهض نظامها السياسى على الأفكار الاشتراكية وتدخل الدولة . فكانت هذه الدول تحرص على أن تضمن دساتيرها نصوصا اجتماعية واقتصادية بجوار النصوص التى تنظم سلطات

الحكم . ومن ذلك أيضا ما تضمنته جميع الدساتير المصرية الصادرة بعد ثورة ٢٣ يوليه ١٩٥٢ . ومن ذلك أحكام الباب الثانى من دستور ١٦ يناير ١٩٥٦ المواد من ٤ إلى ٢٩ وكذلك الباب الثانى من دستور ١١ سبتمبر ١٩٧١ المواد من ٧ إلى ٣٩ وكلاهما جاء تحت عنوان «المقومات الأساسية للمجتمع المصرى» .

٣- **ومن ناحية ثالثة** : فإنه إذا كانت الوثيقة الدستورية بالمعنى الشكلى تتضمن قواعد وأحكاما غير دستورية . فإنه من الثابت أن هذه الوثيقة تقصر على أن تحيط بكل الموضوعات التى تتصل بنظام الحكم . فكثير من هذه الموضوعات يجرى تنظيمها بقوانين عادية وذلك بدعوى أن الوثيقة الدستورية بالمعنى الشكلى تهتم بتقرير المبادئ الأساسية والقواعد العامة الضابطة لنظام الحكم فى الدولة . ومن ذلك أحكام الانتخاب فى مصر حيث أنها تصدر دائما فى صورة قوانين عادية .

٤- **ومن ناحية رابعة** : فإن الوثيقة الدستورية الذى يتحدد معنى القانون الدستورى بحدودها تقصر أن تحيط بالقواعد الدستورية العرفية التى تنشأ بجوار النص الدستورى .

وترتيبا على ما سبق يرتب جمهور الفقه المصرى والفرنسى عدم دقة المدلول الشكلى فى تعريف القانون الدستورى ويتجه إلى الأخذ بمعيار موضوعى فى تعريف هذا القانون . فما هو منطق هذا المعيار ؟ .

المبحث الثالث

المدلـــول الموضوعـــى

إذا كان المعيار الشكلى يعتمد أساسا على ضوابـــط شـــكلية تتصـــل بالجهة التى قامت به والشكل الذى صدر به والإجراءات التى اتبعـــت فـــى إصداره وتتبع فى تعديله . فإن المعيار الموضوعى على العكس تماما يـــهتم فى تحديد العمل القانونى على موضوعه ومادته وجوهره . ومن ثم فإنــــه لا يهتم بالشكل أو الإجراءات المتبعة فى إصداره .

وعلى ذلك فإنه وفقا للمعيار الموضوعى يكون القـــانون الدســـتورى شاملا لكل القواعد والمسائل ذات الطبيعة الدستورية . وذلك بصرف النظـــر عن أن هذه القواعد مدونة فى وثيقة الدستور أو وردت فى قوانين عادية(١) .

والمعيار الموضوعى فى تعريف القانون الدستورى يتفادى الانتقادات التى وجهت إلى المعيار الشكلى . فهو أعم وأشمل فـــى تعريـــف القـــانون الدستورى حيث أنه لا يقتصر فى تعريـــف هـــذا القـــانون علـــى القواعـــد والنصوص التى وردت فى الوثيقة الدستورية . كما أنه يؤدى إلى الاعـتـراف بوجود القانون الدستورى فى كل دولة حتى ولو كان لها دستور عرفى غـــير

---

(١) يذهب الرأى الراجح فى الفقه إلى تأييد المعيار الموضوعـــى ، انظـــر فـــى ذلـــك : عبدالحميد متولى ، المفصل ، المرجع السابق ، ص ٢٧ وما بعدها ، عبدالفتاح ساير داير ، المرجع السابق ، ص ١٦١ ، عثمان خليل ، المرجـــع الســـابق ، ص ١٧ ، رمزى الشاعر ، المرجع السابق ، ص ٥٣ ، ثروت بـــدوى ، المرجـــع الســـابق ، ص ٢٨ ، محمد حسنين عبدالعال ، المرجع السابق ، ص ٢١ ، بكـــر القبـــانى ، المرجع السابق ، ص ٣٤ .

Burdeau (G.) : op. Cit. P. 58 .
Hauriou (A) : et autres : op. Cit. O. 9 .

مكتوب . كما أنه يخلع عن القاعدة الصفة الدستورية ، حتى ولو تضمنتها الوثيقة الدستورية ما دامت أنها ليست من طبيعة دستورية .

على أن المشكلة الحقيقية فى المعيار الموضوعى تكمن فى تحديد الموضوعات التى تعتبر دستورية بطبيعتها . ومن ثم تدخل فى نطاق القانون الدستورى . وإذا كان جمهور الفقه فى مصر وفرنسا قد اتفق على ترجيح المعيار الموضوعى فى تعريف القانون الدستورى . فإن الخلاف بينه قد احتدم بشدة حول تحديد المسائل الدستورية حسب المعيار الموضوعى .

فقد ذهب الاتجاه الأول : إلى التوسع فى تعريف القانون الدستورى . وذهب إلى أن هذا القانون يبينُ نظام الحكم فى الدولة كما يبين كيفية تنظيم السلطات العامة ويحدد اختصاصاتها . وكذلك حقوق الأفراد وحرياتهم(١) .

وواضح أن هذا التعريف يوسع فى مفهوم القانون الدستورى بصورة غير مقبولة لدرجة أنه يدخل فى مضمونه موضوعات تختص بدراستها فروع القانون الأخرى . وذلك مثل السلطة القضائية التى يختص بتدريس موضوعاتها قانون المرافعات وقانون الإجراءات الجنائية . وكذلك السلطة الإدارية واختصاصاتها وتكوينها والتى يختص بتدريسها القانون الإدارى ، ومن ثم فإن هذا التعريف سوف يؤدى إلى هدم التقسيمات الأكاديمية التى أصبحت مستقرة فى دراسات القانون فى كليات الحقوق .

---

(١) وحيد رأفت ، وايت ابراهيم : القانون الدستورى ، ١٩٣٧ ، ص ٣ ، عثمان خليل : النظام الدستورى المصرى ١٩٤٢ ، ص ٥٣ ، السيد صبرى : مبادئ القانون الدستورى ، ١٩٤٩ ، ص ٢ .

Prélot (M) : op. Cit. P. 28 .

وذهب البعض الآخر إلى تعريف القانون الدستورى ، أنه ذلك الفرع من فروع القانون العام الداخلى ، الذى يبين نظام الحكم (أى النظام السياسى الداخلى) للدولة ، وعلى وجه الخصوص يبين كيفية تكوين السلطة التشريعية واختصاصاتها وعلاقاتها بغيرها من السلطات .

وبذلك يعد من مسائل هذا القانون وفقا لهذا التعريف تلك القواعد التى تبين طبيعة الدولة (أى إذا ما كانت دولة موحدة أو اتحادية) وشكل الحكومة (أى إذا ما كانت جمهورية أو ملكية)[١] .

ويذهب آخرون إلى تأييد المعيار الموضوعى بحسبانه المعيار المنطقى فى تعريف القانون الدستورى على أنهم يضيقون أكثر من نطاقه فيستبعدون من موضوعاته موضوع الدولة بحسبانه موضوعا يهم دراسات القانون العام بكل فروعه وليس القانون الدستورى فقط . ومن ثم يعرف القانون الدستورى لديهم بأنه «مجموعة القواعد القانونية الخاصة بنظام الحكم (أى الحكومة) فى مجتمع سياسى معين فى وقت معين» .

ويرى أصحاب هذا الاتجاه الأخير ضرورة ضبط هذا المعيار الموضوعى بالاعتبارات الأكاديمية . وذلك حتى لا تطغى موضوعات هذا القانون على مجالات القوانين الأخرى[٢] .

---

(١) عبدالحميد متولى ، المرجع السابق ، ص ٣٢ ، ثروت بدوى ، المرجع السابق ، ص ٢٨ .

Laferriere : op. cit. p. 268 .

(٢) عبدالفتاح ساير داير ، المرجع السابق ، ص ١٦١ ، رمزى الشاعر ، النظرية العامة ، المرجع السابق ، ص ٥٣ ، طعيمه الجرف ، الموجز فى القانون الدستورى ، ١٩٦٠، ص ٤٠، محمد حسنين عبدالعال ، المرجع السابق ، ص٢٢.

Burdeau (G.) : op. cit. pp. 56 et suiv .

رأينا فى تعريف القانون الدستورى :

بعد دراستنا للمدلولات المختلفة للقانون الدستورى فإننا بداءة نستبعد صلاحية المدلول اللغوى لتحديد معنى القانون الدستورى . ومن ثم يبقى أمامنا إما الأخذ بالمدلول الشكلى أو المدلول الموضوعى[1] . وإذا كان جمهور الفقه المصرى والفرنسى يرجح المعيار الموضوعى . فإننا نرى أن هذا المعيار غير منضبط ولا يمكن أن يعرف القانون الدستورى تعريفا صحيحا . وليس أدل على ذلك من اختلاف أنصاره حول الموضوعات التى تعتبر دستورية بطبيعتها والتى تمثل موضوع القانون الدستورى .

ثم لنا أن نتساءل مع جانب من الفقه[2] حول الأثر القانونى الذى يترتب على اعتبار قاعدة معينة وردت فى قانون عادى مسألة دستورية بطبيعتها فى ظل وجود دستور مكتوب ؟ هل يترتب على ذلك حسبانها قاعدة دستورية تخضع فى تعديلها لذات الإجراءات التى يعدل بها الدستور . وإذا تمت مخالفة هذه القاعدة فهل يؤدى ذلك إلى تحريك الدفع بعدم الدستورية ؟ .

هذه التساؤلات تؤدى إلى عدم جدوى الإستناد إلى المدلول الموضوعى فى ظل وجود دستور مكتوب وجامد . ويبقى الإستناد إلى المدلول الشكلى أمر لا مفر منه . والقول بأن المدلول الشكلى يؤدى إلى تعدد مفاهيم القانون الدستورى وينفى توحدها ، وذلك لأن وثيقة الدستور تختلف من بلد إلى آخر . أمر مردود بأن القانون الدستورى فرع من فروع

---

(١) فى التكامل بين المعيار الموضوعى والمعيار الشكلى فى تعريف الدستور ، انظر : سعاد الشرقاوى ، عبدالله ناصف ، المرجع السابق ، ص ٣٢ .

(٢) يحيى الجمل ، المرجع السابق ، ص ١٩ ، أحمد كمال أبو المجد ، المرجع السابق ، ص ٢٦ .

القانون العام الداخلي وهو ما يستقر عليه الفقه في مجموعه ولا ينازع فيه أحد . ومن ثم فإنه يتأثر بالاعتبارات البيئية في مجتمع معين . وكذلك يتأثر بالفلسفة السياسية والاقتصادية في دولة معينة في وقت معين . فالقانون الدستوري في دولة ليبرالية غيره في دولة اشتراكية سواء من حيث النصوص الذي يتضمنها والفلسفة السياسية التي تسوده والقيم التي يحرص على حمايتها . ولعل هذا ما يفسر اختلاف الموضوعات التي تتناولها الوثائق الدستورية من دستور إلى آخر .

فالقانون الدستوري ليس فرعا من فروع القانون الدولي حتى نسعى إلى توحيد قواعده على مستوى الدول .

كما أن القول بأن المدلول الشكلي ينكر دور العرف الدستوري . بحسبان هذا المدلول لا يعترف بالصفة الدستورية إلا للنصوص والقواعد الواردة في الوثيقة الدستورية بمعناها الشكلي . قول يتجاوز الحقائق القانونية الثابتة وهي أن العرف حتى مع وجود التشريع المكتوب مازال يعد مصدرا للقواعد القانونية سواء أكانت قواعد دستورية أم قواعد قانونية . فوجود التشريع المكتوب لا ينفي بحال وجود العرف . وإنما انتشار التشريع سواء أكان دستورا أم قانونا أثر على مكانة العرف والمنزلة التي يشغلها في قانون كل بلد باعتباره مصدرا رسميا للقانون[1] .

ومن ثم فإن الأخذ بالمدلول الشكلي للقانون الدستوري لا ينفي وجود دور للعرف بجوار الوثيقة الدستورية المكتوبة .

---

(١) سليمان مرقس ، الوافي في شرح القانون المدني ، الجزء الأول ، المدخل للعلوم القانونية ، ١٩٧٨ ، ص ٤٠ .

يبقى بعد ذلك مشكلة الدساتير العرفية غير المكتوبة ، والمدلول الشكلى حيث أنه فى هذه الدول لا يمكن القول بتوافر وجود دستور أخذاً بالمدلول الشكلى وهو ما نسلم به . ولعل المثال التقليدى لهذه الدساتير هو الدستور الإنجليزى . فلا يوجد فى بريطانيا وثيقة تسمى الدستور . وإنما توجد مجموعة من القواعد العرفية والقانونية المدونة . والتى يستطيع البرلمان أن يعدلها أو يغيرها بذات الأدوات والإجراءات التى يتبعها فى تغيير وتعديل القوانين العادية .

على أنه توشك الحالة الإنجليزية أن تكون الاستثناء الوحيد فى عالم اليوم حيث إن الدول الحديثة جميعها أصبحت ذات دستور مكتوب . حتى الدول التى حاولت تقليد النظام البريطانى فقد أصدرت دساتير مكتوبة . ومن ثم يظل الاستثناء فى هذه الحالة محكوما فى إطاره الطبيعى . ويكون تحديد القانون الدستورى فى مثل هذه الحالة أخذا بالمعيار الموضوعى . أمر لازم أما حيث يكون فى الدولة دستور مكتوب – وهذا هو السائد فى كل دول العالم الحديث تقريبا – فإن الأخذ بالمدلول الشكلى فى تحديد معنى القانون الدستورى هو الأولى والأجدى .

الفصل الثانى

الطبيعة القانونية لقواعد القانون الدستورى

أنكر البعض من الفقه على قواعد القانون الدستورى اعتبارها قواعد قانونية بالمعنى الصحيح . وذلك راجع فى نظرهم إلى عدم وجود الهيئة المنظمة التى تكفل احترام قواعده . وكذلك عدم وجود جزاء بالمعنى الفنى المعروف فى فروع القانون الأخرى يرتبط بقواعد القانون الدستورى ، ويكفل احترامها .

ولعله يحسن بنا قبل عرض الخلاف الذى نشب حول هذا الأمر ، نذكر بما يجب أن يتوافر للقاعدة القانونية من خصائص حتى تصبح مميزة عن غيرها من قواعد السلوك الأخرى فى المجتمع .

مفهوم القاعدة القانونية وخصائصها :

القاعدة القانونية تعتبر هى الوحدة التى يتكون منها القانون فى مجموعه وهى ذاتها خطاب موجه إلى الأشخاص فى صيغة عامة مجردة لها قوة الإلزام(١) .

فالقاعدة القانونية من ناحية أولى : تعد خطابا موجها إلى الأشخاص المخاطبين بأحكامها ومن ثم فهى قواعد اجتماعية . إذ أنها تعنى بتنظيم نشاط الأفراد والروابط التى تنشأ بينهم بحكم معيشتهم فى مجتمع واحد .

---

(١) راجع فى ذلك : سليمان مرقس ، الوافى فى شرح القانون المدنى ، الجزء الأول ، المدخل للعلوم القانونية ، ١٩٨٧ ، ص ١٢ ، نعمان محمد خليل جمعه ، دروس فى المدخل للعلوم القانونية ، ١٩٨٠ ، ص ٣٦ .

والقاعدة القانونية تتسم كذلك بالعمومية والتجريد . فهى ليست فى جوهرها مجرد خطاب يتضمن أمراً أو نهيا . وإنما هى خطاب عام يوجه للكافة ويطبق على الكافة إن هى توافرت شروطها التى يحددها المشرع .

فعمومية القاعدة وتجريدها ، تعنى من وجه أول : أن هذه القاعدة عندما تفرض فرضا فإنما تقدمه فى صورة حالة عامة تعرف بالشروط والأوصاف ، وليست حالة محددة تحديدا ذاتيا . فهذا الفرض لا يرتبط بشخص محدد أو بزمان أو بمكان معينين . وهذا الوجه هو الذى يمثل التجريد فى القاعدة القانونية . على أنه تجدر ملاحظة أن هذا التجريد لا يتنافى مع كون أن القاعدة القانونية تطبق على شخص واحد . مثل القواعد التى تنظم تعيين رئيس الجمهورية أو عزله أو محاكمته أو تلك التى تحدد راتب شيخ الأزهر .

وترتبط عمومية القاعدة القانونية من وجه آخر بالحل الذى تقدمه القاعدة . وتعنى أن هذا الحل يحمل حكما عاما يطبق على كل الوقائع . ولا يقتصر تطبيقه على واقعة دون أخرى .

على أن عمومية القاعدة القانونية . لا تعنى تطبيقها على كل أفراد المجتمع . بل يكفى أن تطبق على كل من توافرت فيهم شروطها . ومن ثم فهناك قواعد قانونية تخاطب طائفة أو فئة من الناس فى المجتمع .

وأخيرا فإن القاعدة القانونية ملزمة وتقترن بجزاء يفرض احترامها فالإلزام فى القاعدة القانونية يقتضى ضرورة احتوائها على أمر ونهى .

فهى تفترض وجود طرفين أحدهما يأمر وينهى (المجتمع) والآخر يطيع وينفذ وهو (أفراد المجتمع) . والمجتمع تمثله فى العصر الحديث الدولة. والأفراد يخضعون لأمر ونهى القاعدة القانونية فى الغالب بإرادتهم

لشعورهم بجدواها وفائدتها بحسبانها تنظم نشاطهم فى المجتمع وتحفظ لـــهم حرياتهم وحقوقهم .

وفى المقابل فإنها تحملهم بالتزامات معينة . ولكن ماذا لو لم يخضـــع بعض الأفراد لهذه القاعدة بإرادتهم ؟ هنا لابد وأن يكون هناك جزاء مرتبـــط بهذه القاعدة يضمن خضوع الأفراد لهذه القاعدة كرها إن لم يخضعوا لحكمها طواعية ورضا .

وعلى ذلك فإن الجزاء هو الأثر الذى يترتب وفقـــا للقـــانون علـــى مخالفة القاعدة القانونية[1] : ومن ثم فإن الجزاء يعد ركنا أساسيا فى القـــاعدة القانونية . لأن فقد القاعدة القانونية للجزاء يؤدى إلى عدم ضمـــان اتباعـــها واحترامها من أفراد المجتمع .

واقتران القاعدة القانونية بالجزاء هو الذى يميزها عن غيرها من قواعد السلوك الأخرى التى تنشأ فى المجتمع . مثل العادات والتقاليد وقواعد الأخلاق.

تلك هى خصائص القاعدة القانونية . فهل تتوافر هـــذه الخصـــائص لقواعد القانون الدستورى ؟ أم أن هذه القواعد يعتريها النقص فـــى احـــدى خصائص هذه القاعدة ؟ .

فى الإجابة على هذا التساؤل ، انقسم الفقه إلى رأيين : ذهب الـــرأى الأول إلى انكار الصفة القانونية عن قواعد القانون الدستورى . وذلك علـــى سند من القول بأن هذه القواعد تفتقر إلى الجزاء الذى يكفل لـــها الاحـــترام وطاعة المخاطبين بها . أما الرأى الثانى فهو يمثل جمهور الفقه ويذهب إلـــى أن قواعد القانون الدستورى قواعد قانونية . وذلك على التفصيل التالى :

---

(١) سليمان مرقس ، المرجع السابق ، ص ١٧ .

الرأى الأول : إنكار الصفة القانونية على القواعد الدستورية :

ذهب أنصار المدرسة الشكلية فى فهم وتفسير القاعدة القانونية إلى إنكار الصفة القانونية لقواعد القانون الدستورى . فالقاعدة القانونية هى قاعدة صادرة عن سلطة الدولة فى صورة أمر ونهى . ومن ثم فإنها يجب أن تقترن بجزاء مادى يطبق على من يخالفها ، ويكفل احترامها .

ويعتبر هذا الرأى أن القانون تعبير عن إرادة الدولة . وقد ظهرت هذه الفكرة قديما لدى بعض فلاسفة اليونان . ثم قال بها بعد ذلك الفيلسوف الانجليزى توماس هوبز Hoppes وتأثر بها الفيلسوف هيجل Hegel وناصره الفقيه الانجليزى جون أوستن John Austin[1] ومن جملة آرائه فى هذا الصدد أن الجزاء هو الأذى الذى يمكن أن يلحق من يخالف أمر الحاكم «القاعدة القانونية» ، ويخلص من ذلك إلى أن القواعد التى تنظم سلطات الحكم فى الدولة «القانون الدستورى» لا يمكن أن يتوافر لها هذه الصفة القانونية ؛ وذلك لأنه لا يتصور أن يوقع الحاكم على نفسه جزاء .

وفى الفقه العربى أيد هذا الرأى الدكتور عثمان خليل حيث ذهب إلى القول «.. والحقيقة فى اعتقادنا أنه من الناحية المنطقية يجب أن يتشكك الإنسان فى اعتبار القواعد الدستورية أو "الدولية" قواعد قانونية بالمعنى الوضعى نظرا لعدم توفر ركن الجزاء الذى تبينا أهميته فى القاعدة القانونية بالمعنى الصحيح . وليس بمنقذ من هذا التشكك ما يرد به جمهور الشراح من اعتبارات نظرية متعددة كالقول بوجود الثورة كجزاء دستورى ووجود الحرب كجزاء دولى أو بالتفريق بين وجود الجزاء قانونا وبين ضرورة

---

(١) Austin John : Lectures on jurisprudence or the philosophy of positive law . 1968 . T., p. 183 .

تطبيقه على كل المخالفين فعلا . وكالتقليل كذلك من أهمية الجزاء فى ذاته كركن للقاعدة القانونية ...»[١] .

على أن جمهور الفقه لم يسلم بهذا الرأى ، وذهب إلى إسباغ الطبيعة القانونية على قواعد القانون الدستورى . وإن اختلفوا فى تعليل ذلك .

الرأى الثانى : الاعتراف بالطبيعة القانونية للقواعد الدستورية :

ذهب البعض إلى أن الجزاء ليس عنصرا لازما لبناء القاعدة القانونية. فيكفى أن تتوافر لهذه القاعدة الشعور لدى الكافة بأنها واجبة الاحترام . فثمة قواعد قانونية كثيرة لا تتضمن جزاء ، ولا ينازع أحد فى اعتبارها قواعد قانونية . وعلى ذلك فإن قواعد القانون الدستورى تعتبر قواعد قانونية بهذا المعنى .

وينتقد هذا الرأى بأنه لا يقدم تبريرا صحيحا لإعتبار القاعدة الدستورية قاعدة قانونية . إذ أن الفقه جميعه يشترط وجود الجزاء فى القاعدة القانونية بل أنه ينزله منزلا عظيما منها إذ يعد ركنا أساسيا من أركانها .

---

(١) عثمان خليل ، المبادئ الدستورية العامة سنة ١٩٥٦ ، ص ٨ ، على أنه يفضل تسميته القانون الدستورى على سبيل التجوز حيث يقول «... وبالرغم من تشككنا فى القواعد الدستورية و (الدولية) وفى كونها قانونا بالمعنى الفنى الصحيح نفضل استعمال لفظ (قانون) بشأنها على سبيل التجوز مراعاة لما لذلك من فوائد علمية ودراسية ولما يضيفه هذا اللفظ من قيمة واعتبار ، واعترافا بما حققته هذه القواعد وتلك من نتائج عملية خطيرة وتسجيلا لما حققه رجالها وفقهاءها من آثار جليلة ومجهودات مخلصة أفادت منها الإنسانية والشعوب أعظم إفادة» ، المرجع السابق ، ص ٩ وفى تأييد هذا الرأى أنظر : منذر الشاوى ، القانون الدستورى ، ١٩٨١ ، ص ١١ .

ومن ثم فإن الرأى الراجح يذهب إلى أنه ليس ثمة منازعة فى اعتبار الجزاء عنصرا لازما لوجود القاعدة القانونية بصفة عامة . فهو ركن من أركانها لا شك فى ذلك . على أنهم يختلفون فى فهم هذا الجزاء . فهو أوسع نطاقا وأرحب مجالا مما يذهب إليه أنصار الرأى الأول .

فقد ذهب العميد Duguit إلى أن الجزاء كما قد يكون جزاءً ماديا Matérielle يكون أيضا جزاءً معنويا أى رد فعل اجتماعى Réaction Sociale فيرى العميد Duguit أن الدولة لا يمكن لها أن توقع جزاءً على نفسها . ومن ثم فإن قواعد القانون الدستورى لا ترتب جزاءً ماديا يقوم على الإكراه المادى . ولكن هذا لا ينفى عنها صفات القاعدة القانونية . وذلك لأنها يترتب على مخالفتها رد فعل اجتماعى(١) .

على أن الفقه الحديث وإن كان يتفق على اعتبار القواعد الدستورية ، قواعد قانونية بالمعنى الصحيح . إلا أنه لا يكتفى بالقول بتوافر الجزاء فى صورة رد الفعل الاجتماعى كما يقرر ذلك العميد Duguit .

فالجزاء فى مفهوم الفقه الحديث تتعدد صوره إلى جزاءات قضائية وجزاءات سياسية وجزاءات إدارية . فكل قاعدة قانونية تحدد صورة الجزاء حسب طبيعتها ومضمونها وطبيعة العلاقات التى تحكمها . ومن هذا المنطق فإن القانون الدستورى يتضمن جزاءات نذكر منها :

أولا : الجزاءات التى ينظمها هذا القانون لضبط العلاقة بين السلطة التشريعية وبين السلطة التنفيذية . فالسلطة التشريعية تستطيع مساءلة الوزراء

---

(١) Duguit : Traité du droit constitutionnel 3 éd. Paris 1927. T.I. pp. 709 et suiv .

واستجوابهم وتقرير مسئوليتهم وإجبارهم على الاستقالة . كما تملك السلطة التنفيذية حل البرلمان .

ثانيا : كما توجد كثير من المبادئ الدستورية ، التي يحميها القانون الجنائي بجزاءات جنائية مثل النصوص التي تحمي الحقوق والحريات العامة وغير ذلك من تقرير نصوص قانونية تحاكم الحكام عند الاعتداء على الدستور[١] .

ثالثا : تنظيم الرقابة على دستورية القوانين . لكي تضمن عدم صدور تشريعات مخالفة للدستور وهذه الرقابة السياسية كتنظيم المجلس الدستوري في فرنسا . أو رقابة قضائية كما هو الحال في امريكا ومصر . وهي عظيمة الأثر في ضمان فاعلية واحترام النصوص الدستورية . فليس أخطر من تقرير عدم نفاذ العمل المخالف للدستور جزاء .

---

(١) أحمد كمال أبو المجد : المرجع السابق ، ص ٢٠ ، بكر القباني ، المرجع السابق ، ص ١٠١ .

الفصل الثالث

وظيفة القانون الدستورى

تباينت آراء الفقهاء فى تحديد وظيفة وهدف القانون الدستورى ، فذهب البعض إلى أن هذا القانون تعبير عن السلطة فى المجتمع فهو ينظمها ويحدد خصائصها واختصاصاتها . بينما رأى آخرون أن الدستور يعبر عن الحرية . وثمة رأى أخير يحدد وظيفة القانون الدستورى وهدفه الأسمى فى إقامة التوازن بين السلطة والحرية وذلك على التفصيل التالى :

الرأى الأول : القانون الدستورى قانون السلطة :

ذهب أنصار هذا الرأى إلى القول بأن قواعد القانون الدستورى هى التى تؤسس السلطة فى الدولة وتحدد كيفية ممارستها وانتقالها من شخص إلى آخر . والقانون الدستورى يقوم بهذا الدور أى تأسيس السلطة وتنظيمها أيا كان النظام السياسى الذى ينتمى إليه وسواء أكان نظاما ديمقراطيا أم غير ديمقراطى[١] .

ولا شك أن هذا المفهوم عن القانون الدستورى منتقد من وجهين :

فمن ناحية أولى يوحى بأن ممارسة السلطة هدفا فى حد ذاته . ويجعل الاهتمام الوحيد منصبا على مصالح الحكام . وإهدار مصالح الشعوب وهذا يصطدم ببديهة أن السلطة تمارس لتحقيق رفاهية المحكومين وخيرهم . فهى ليست امتياز للحكام بل هى فى حقيقتها وسيلة .

---

(١) Vedel (G) : cours de droit constitutionnel et des institutions politiques les cours de droit 1961 , p. 8 .
prélot (M) et Boulauis (J) : institutions politiques et droit constitutionnel 1978 p. 31 et suiv .

ومن ناحية ثانية : فإن اعتبار القانون الدستورى قانون سلطة فقط إنما يناقض التطورات التاريخية التى أفرزت قواعد هذا القانون وأدت إلى ذيوعه وانتشاره . فمن الثابت تاريخيا أن نشأة الدساتير ارتبطت بكفاح الشعوب وحصولها على حقوقها وحرياتها مما اقتضى معه نزول الحكام والملوك عن كثير من سلطاتهم لصالح الشعوب[١] .

الرأى الثانى : القانون الدستورى تعبير عن الحرية :

يذهب الأستاذ Mirking Guetzevitch إلى أن القانون الدستورى هو قانون فن وصناعة الحرية[٢] . la technique de la liberte فغايته تنظيم الحرية ووضع الإطار الفعلى الذى من خلاله يسترد الشعب حقوقه وحرياته من الملوك والحكام . فقواعد هذا القانون تعنى تقييد سلطات الحكام لصالح الحرية .

وقد تأثر هذا الاتجاه فى تحديد وظيفة القانون الدستورى بالفترة التى تلت الحرب العالمية الأولى وانتصار الحلفاء وظهور الدساتير الديمقراطية التى تعلى من قيمة الحرية الفردية وكذلك تحرر كثير من الشعوب .

وعلى الرغم من أن تحديد وظيفة وهدف القانون الدستورى بالحرية اتجاه محمود إذ أنه يؤدى إلى تعظيم قيمة الحرية فى المجتمع . إلا أنه يغفل جانبا هاما من جوانب أهداف القانون الدستورى . إذ أنه يعمل على

---

(١) سعاد الشرقاوى ، عبدالله ناصف ، المرجع السابق ، ص ٦٦ ، عبدالحميد حشيش ، المرجع السابق ، ص ٢٣ .

(٢) راجع عرض رأى العميد: Mirkine – Guetzevitch
Hauriou (André) , Jean Gicqual, et patrice Gélard :
Droit constitutionnel et institutions politiques, 1975, p. 32 .

تنظيم السلطة وتنظيم الحرية فى آن واحد ، كما أن هذا الاتجاه يـؤدى إلـى الاعتقاد بأن الحرية مطلقة وليست لها حدود . وهى إن أصبحت كذلك كـانت هى غاية فى ذاتها . ذلك أن الحرية يجب أن تنظم . ويصبح هدف القـانون الدستورى ينحصر فى مدى تحقيق التوافق بين السلطة والحرية . فـالتوفيق بين هذين المتناقضين هو هدف القانون الدستورى وغايته وبقدر توفيقه فـى هذا الصدد بقدر ما يكون قد بلغ غايته .

الرأى الثالث : القانون الدستورى يهدف إلى إقامة التوازن بين السلطة والحرية :

يتفق الفقه الدستورى الحديث على أن القـانون الدسـتورى يـهدف إلى إقامة توازن بين السلطة والحريـة فـى المجتمـع . فبـهذا التـوازن تستقيم الأمور فى الدولة ، ويصبح القانون الدستورى إطارا حاكمـا لعمـل المؤسسات السياسية فى المجتمع بما يحقق التعايش السـلمى بيـن السـلطة والحرية[٢] .

فمنذ ظهور الدولة وتدخلها فى تنظيم نشاط الأفراد عن طريق الأمـر والنهى ظهر التناقض بين السلطة والحرية . فالتوسع فى تقرير أحدهما يـأتى بالضرورة على حساب الأخر . ومن هنا تصبح وظيفة القانون الدستورى فى الدولة – بالغة الأهمية – فى رفع هذا التناقض وتنظيم الوسائل القانونية التى تكفل ذلك.

---

(١) Houriou (Maurice) : precis de droit constitutionnel, 1925 p. 2 et suiv .

Haurion (André) et autres : droit constitut. et instit. Poli. op. cit.p.33.

وهذا التوازن يؤدى من ناحية أولى : إلى استقرار المجتمع لأنه يمنع الصراع بين طبقتى الحكام والمحكومين : فالحكام فى كل حين ينشدون مزيدا من السلطة . والمحكومون على النقيض يسعون إلى مزيد من الحرية . وعدم وجود وسيلة للتوفيق بين هذه الرغبات يؤدى إلى عدم استقرار المجتمع . من ناحية أخرى : فإن تنظيم القانون الدستورى للحرية أمر لازم حتى لا تتحول ممارسة الحرية إلى فوضى .

على أنه من الثابت عملا أن التوازن بين السلطة والحرية فى إطار النظام السياسى لا يتحقق بصورة واحدة . وإنما هى عملية معقدة تتأثر بالظروف ، وبالزمان والمكان . حيث أن القانون الدستورى يعمل على تحقيق هدفه وغايته فى إطار مفاهيم نسبية للحرية . «فنسبية الحريات العامة تنعكس على التنظيم القانونى الذى يختلف بدوره من دولة إلى أخرى بل داخل الدولة الواحدة وفقا للظروف التى تمر بها . أو يبدو أحيانا فى بعض الظروف إذا تهدد أمن الدولة الداخلى أو الخارجى أنه من الضرورى تقوية السلطة لحماية الحرية»(١) .

على أنه تجدر ملاحظة أنه إذا كانت الدساتير قد نجحت فى الدول المتقدمة فى تحقيق أهدافها بإقامة توازن بين السلطة والحرية يضمن إقامة أنظمة ديمقراطية تكفل حسن استقرار المجتمع ورفاهيته . فإن الأمر يكاد يختلف فى دول العالم الثالث ، حيث فشلت الدساتير فى تحقيق هذه الأهداف وأصبحت هذه الدساتير تعبر عن آليات ممارسة السلطة وتغولها على حساب حريات الأفراد وحقوقهم . بل إن هذه الدساتير لا تحظى بالاحترام الواجب

---

(١) سعاد الشرقاوى ، نسبية الحريات العامة وانعكاساتها على التنظيم القانونى ، ١٩٧٩ ، دار النهضة العربية ، ص ٢٩ وما بعدها .

من قبل الحكام فى مثل هذه الدول . فهى لا تمثل أكثر من إطار شكلى يستطيع الحاكم أن يطوعه لرغباته وسلطاته[١] .

---

(١) رغم أننا لا ننظر إلى دول العالم الثالث نظرة واحدة ، فهذه الدول لا تقيم أنظمة سياسية على درجة واحدة سواء من حيث اتصالها بالفكر الديمقراطى أو بعدها عنه كما نرى أن النظام السياسى المصرى من أفضلها . فإننا نمثل لما سبق أن ذكرناه فى المتن بما رواه الأستاذ أحمد بهاء الدين فى كتابه محاوراتى مع السادات ، الطبعة الثانية ، إصدار دار الهلال ، ص ١٠٥ وما بعدها فهى تبين بجلاء مشاعر الحكام وفهمهم للدستور فى هذه الدول ولنترك رواية الأستاذ بهاء الدين تتحدث . «وكانت المناسبة استدعاء الرئيس السادات له لكى يكتب له خطابا سوف يلقيه فى افتتاح الدورة البرلمانية على إثر انتخابات مجلس الشعب ... ، وكان الحدث أنه يريد أن يعلن فى جلسة افتتاح البرلمان قراره بأن تتحول المنابر الثلاثة إلى أحزاب ... وقلت للرئيس : إن هذه خطوة عظيمة ولكن هناك مشكلة بسيطة وهى أن الدستور لا ينص على وجود أحزاب ، والحل بسيط هو أن يعلن الرئيس فى خطاب الافتتاح هذا الرأى وأن يطلب فى الوقت نفسه أن تجتمع اللجنة التشريعية فى البرلمان على الفور لإعداد مشروع التعديل الدستورى اللازم لقيام الأحزاب ، ولم يوافق السادات على هذا الرأى ... «وبعد نقاش فى الأمر يعرضه الأستاذ بهاء الدين ، ... أنهى الرئيس السادات الحوار الطويل بعد منتصف الليل بأن قال لى : يا أحمد ، لازم تكون عرفت طريقتى ! طريقتى أن أعلن قرارى وبعد كده نشوف إذا كان عايز تعديل ، نعمل تعديل ، وإذا كان عايز قانون نعمل قانون ، لأنى لو قعدت أدرس فى كل قرار علشان يطلع ما يخرش المية يبقى عمرى ما حاطلع قرارات !! وقال : كفاية أعلن فى الخطاب قيام الأحزاب ، وبعد كده نشوف أيه اللى يحتاجه الموقف» .

نقلا عن الأستاذ أحمد بهاء الدين ، المرجع المشار إليه ، وتم النقل بتصرف من صفحات ١٠٥ – ١٠٦ – ١٠٧ ، والرواية غنية بذاتها عن كل تعليق !!! .

الباب الثانى

تمهيـــد :

فى تحديد مصادر القانون الدستورى . يجدر بنا – بداءة – أن نبيـــن المدلولات المختلفة لكلمة مصدر source ذلك أن هذه الكلمة تتعدد معانيـــها بتعدد الجوانب والنواحى التى ينظر إليها الباحث(١) .

فمن ناحية أولى : يوجد المصدر المادى أو الموضوعى ، ويقصد به مجموع الظروف والعوامل البيئية سواء أكـــانت سياســية أو اجتماعيـــة أو اقتصادية وأدت إلى تحديد مضمون القاعدة القانونية .

ومن ناحية ثانية : يوجد المصدر التاريخى ويقصد به الأصل الـــذى استوحته القاعدة القانونية واستمدت منه حكمها كأن يكون مصدرها دين معين أو نظام قانونى معين .

ومن ناحية ثالثة : قد تعنى المصدر المنشئ للقـــاعدة القانونيـــة أو وسيلة إخراجها إلى الناس وهو ما يسمى المصدر الرسمى أو الشكلى للقاعدة القانونية .

وأخيرا قد يكون المصدر تفسيريا . ويقصد به تفسير غموض القاعدة القانونية .

ولا شك أن المعانى المتقدمة لكلمة المصدر على الوجه المتقدم تتوافر لكل قاعدة قانونية سواء أكانت مكتوبة أو غير مكتوبة .

وأمام تعدد هذه المعانى لكلمة المصدر ، يجدر بنا أن نتســاءل عـــن المقصود بمصادر القانون الدستورى ؟ .

---

(١) عبدالفتاح ساير داير ، المرجع السابق ، ص ٢٣٦ ، ســليمان مرقــس ، المرجـــع السابق ، ص ١٥٣ .

فى إطار تحديد مصادر القانون الدستورى ، فإننا نهتم ببيان المصادر الرسمية للقانون الدستورى ، بمعنى تحديد المصدر الذى تستمد منه القـاعدة القانونية الدستورية قوتها الملزمة والذى يجعلها جزء من القانون الوضعـى وهى فى المقام الأول التشريع والعرف . وكذلك المصادر التفسـيرية لـهذا القانون ونعنى بها الفقه والقضاء . فهذه المصادر التفسيرية هى التى تسـاعد على تطبيق هذه القاعدة . ومن ثم نقسم هذا الباب إلى فصلين نتنـاول فـى الأول منهما المصادر الرسمية للقاعدة الدسـتورية . وفـى الثـانى نبحـث المصادر التفسيرية .

الفصل الأول

المصادر الرسمية للقانون الدستورى

تتمثل المصادر الرسمية للقاعدة الدستورية ، فى التشريع والعرف . ورغم أن العرف كمصدر للقانون هو المصدر الأول والأقدم ، فإن التشريع أصبح مع انتشار حركة تدوين الدساتير ، ومنذ الثلث الأخير من القرن الثامن عشر المصدر الأساسى للقاعدة الدستورية(١) .

على أنه على الرغم من انتشار الدساتير المكتوبة فى كل دول العالم تقريبا باستثناء الدستور الإنجليزى . إلا أن العرف الدستورى مازال له دور بالغ الأهمية إلى جوار التشريع الدستورى المكتوب . ومع تسليمنا أن هذا الدور قد يختلف من دولة إلى دولة أخرى ومن نظام دستورى إلى نظام دستورى آخر . إلا أن القدر المتفق عليه أن العرف الدستورى مازال يلعب دورا مهما فى البناء القانونى الدستورى فى الدول الحديثة حتى تلك التى ينهض نظامها الدستورى على وثيقة دستورية مكتوبة .

---

(١) ظل العرف المصدر الأساسى إن لم يكن الوحيد للنظم الدستورية ، حتى قيام الثورة الأمريكية حيث نشطت حركة تدوين الدساتير على إثر هذه الثورة ، وكانت أول الدساتير المكتوبة هى تلك التى وضعتها المستعمرات الإنجليزية فى أمريكا الشمالية عند استقلالها ، وانفصالها عن إنجلترا . وذلك ابتداء من سنة ١٧٧٦ وما أن حل عام ١٧٨٠ حتى أصبحت جميع هذه الولايات ذات دساتير مكتوبة وفى سنة ١٧٨١ صدرت وثيقة الاتحاد التعاهدى لهذه الولايات ، وأخيرا صدر الدستور الفيدرالى للولايات المتحدة الأمريكية فى سنة ١٧٨٧ وهو أقدم دستور مكتوب معمول به حتى الآن . ثم بعد ذلك انتشرت ظاهرة الدساتير المكتوبة فى أوروبا على إثر نجاح الثورة الفرنسية وإصدارها أول دستور مكتوب فى سنة ١٧٩١ فى تفصيل ذلك انظر: ثروت بدوى ، المرجع السابق ، ص ٣٥ .

وسوف نقسم هذا الفصل إلى مبحثين نتناول فى الأول منهما القواعد الدستورية المكتوبة «التشريع» وفى الثانى نتحدث فيه عن العرف ودوره فى النظام الدستورى الحديث .

المبحث الأول

القواعد الدستورية المكتوبة

«التشريـــع»

يعنى التشريع – بوجه عام – قيام السلطة المختصة فى الدولة بوضع قواعد ملزمة لتنظيم العلاقات فـى المجتمـع طبقـا للإجـراءات المقـررة لذلك[١] .

وبخصوص التشريع كمصدر للقواعد الدستورية ، فإنه يتمثـل فـى الوثيقة والتى تضم مجموعة من القواعد المدرجـة فـى الوثيقـة المسـماة بالدسـتور والتـى تصـدر عـن السـلطة التأسيسـية للدولـة Pouvoir Constitutant والتى يتبع فى إصدارها إجراءات وأشكال خاصة تختلف عن تلك الإجراءات والأشكال التى تصدر بها القوانين العادية .

مزايا التشريع وعيوبه :

والتشريع بحسبانه مصدرا للقاعدة القانونية بصفـة عامـة يتمـيز بالوضوح والتحديد الأمر الذى يمنع الخلاف حول وجود القـاعدة القانونيـة ويحجيم الخلاف حول تفسيرها .

---

(١) سليمان مرقس ، المرجع السابق ، ص ١٦٩ .

كما أن الدستور المكتوب يكون لـــــه دور تعليمـــى حيـــث يســـاعد المواطنين على معرفة حقوقهم وحرياتهم فى مواجهة الحكــــام . فالدســـتور المكتوب يساهم فى التربية السياسية للمواطنين وتعويدهم ممارسة حقوقـــهم وحرياتهم وحثهم على المشاركة السياسية .

وأخيرا فإن تدوين الدساتير يكفل لها مزيدا مـــن الثبـــات والجمـــود النسبى الذى يؤدى إلى احترام الحكام لهذه الدساتير[١] .

وإذا كان لتدوين الدساتير هذه الممـــيزات إلا أن البعـــض يـــرى أن الدستور المكتوب يكون أقل قدرة على مسايرة التطور السياسى والدســـتورى فى الدولة عن القواعد العرفية . فمما لا شك فيـــه أن القواعـــد الدســـتورية العرفية أكثر مرونة من القواعد المكتوبة لا سيما وأن هذه القواعد المكتوبـــة تتسم فى أغلب الأحيان بنوع معين من الجمود .

وفى الحقيقة أصبح التشريع كمصدر للقواعد الدســـتورية ضـــرورة حتمية تدعو إليها تطورات الحياة الواقعية فى الدولة الحديثة وإن كان النظـــام الإنجليزى مازال يحتفظ بدستور عرفى فإن هذه الحالة تصبح استثناء وحيـــدا وفريدا فى العصر الحديث تبرره ظروف تاريخية واجتماعية ترتد بأصلها فى جانب كبير منها إلى طبيعة الشعب الانجليزى نفسه . ولا يمكن تكرارها فـــى أى دوله من الدول . وليس أدل على ذلك من أن جميع الدول التى أخذت عن النظام السياسى الإنجليزى آلياته عمدت أن يكون لها دستور مكتوب .

على أنه إذا كانت الوثيقة الدستورية المكتوبة أصبحت المصدر الأول والرئيسى للقانون الدستورى فى البلاد ذات الدساتير المكتوبة فإن ذلك لا ينفى وجود دور مهم للعرف إلى جانب هذه الوثيقة ولنا عود لدراسة هذا الموضوع.

---

(١) كمال أبو المجد ، المرجع السابق ، ص ٤٠ .

وجود التشريع كمصدر للقانون الدستورى :

ويذهب جانب من الفقه إلى أن التشريع كمصدر من مصادر القانون الدستورى يضم إلى جانب الوثيقة الدستورية إعلانات الحقوق les declarations de droits ومقدمات الدساتير . وإذا كانت مقدمات الدساتير[1] لا تتضمن فى العادة نصوصا قانونية أو أحكاما أساسية بحسبانها تحتوى على أفكار فلسفية وتوجيهات سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية تساعد إلى حد كبير فى تفسير وفهم النصوص الدستورية فإنه من المنطقى أن تلحق بالوثيقة الدستورية وتأخذ حكمها .

أما بالنسبة لإعلانات الحقوق ، وهى من مواثيق تصدر عن منظمات دولية أو من السلطة السياسية فى الدولة عقب أحداث معينة ، وتحدد الأسس الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع وهو ما يسميه البعض بالدستور الاجتماعى[2] . ومن ذلك إعلان حقوق الإنسان والمواطن الصادر سنة ١٧٨٩ ، وكذلك الإعلان العالمى لحقوق الإنسان الذى صدر عن الأمم المتحدة فى ١٠ ديسمبر ١٩٤٨ . وعلى المستوى المحلى نجد من هذا القبيل ميثاق العمل الوطنى الصادر عن المؤتمر الوطنى للقوى الشعبية فى ٣٠ يونيو ١٩٦٢ . واعتبار هذه الوثائق مصدرا رسميا للقانون الدستورى يلحق بالوثيقة الدستورية أمر محل نظر وذلك لأن هذه المواثيق لا تخرج عن

---

(١) عبدالحميد حشيش ، المرجع السابق ، ص ٨١ ، بكر القبانى ، المرجع السابق ، ص ٥٥ .

(٢) فى تحديد القيمة القانونية لإعلانات الحقوق انظر :
Duguit . Tr. De de. Cinsit., 3 éd, T. III. Pp. 599. et suiv . Jéze : Valeur juridique des declaration des droit R.D.P. 1931 pp. 668 et suiv .
Migmon : Valeur Juridique du préambeilé, Dalloze 1951 Chron.
Laferriére : Manuel, op. cit. p. 342 et suiv .

كونها مصدرا ماديا للنصوص التى تضمنتها الوثيقة الدستورية بالمعنى الذى سبق وأن حددناه . ويقصد به مجموعة الظروف والعوامل البيئية سياسية كانت أو اقتصادية أو اجتماعية وتؤدى إلى تحديد مضمون القاعدة القانونية . وذلك أمر يختلف تماما عن المصدر الرسمى المنشئ للقاعدة الدستورية والذى يعنى بالهيئة التى تصدر هذه القاعدة والإجراءات التى تتخذ فى إصدارها .

وليس أدل على ذلك مما ورد فى ديباجة دستور مارس ١٩٦٤ فى مصر وكان أول دستور يصدر فى ظل ميثاق العمل الوطنى الصادر فى ٣٠ يونيه ١٩٦٢ من أن هذا الدستور يعد تأكيدا للميثاق الذى أقره مؤتمر القوى الشعبية ، والذى تم استخلاصه من قلب معارك النضال ، ومن صميم ممارسة التغيير الواسع والعميق لأوضاع المجتمع المصرى ، ليكون دليلا فكريا يقود خطى المستقبل .

ويذهب جمهور الفقه فى إطار تأييده للمعيار الموضوعى فى تعريف القانون الدستورى إلى القول بأن التشريع كمصدر للقانون الدستورى يضم إلى جوار الوثيقة الدستورية قوانين عادية تنظم موضوعات دستورية بطبيعتها وتسمى القوانين الأساسية(١) lois organique .

وترتيبا على ماسبق سوف نقسم هذا المبحث إلى مطلبين : نتناول فى المطلب الأول : الوثيقة الدستورية المكتوبة كمصدر أساسى للقانون الدستورى فى الدول ذات الدساتير المكتوبة . وفى المطلب الثانى : نناقش فكرة القوانين الأساسية كمصدر تشريعى لهذا القانون . وذلك على الوجه التالى :

---

(١) ثروت بدوى ، المرجع السابق ، ص ٤٣ ، عبدالحميد حشيش ، المرجع السابق ، ص ٩٢ ، بكر القبانى ، المرجع السابق ، ص ٦١ ، محمد حسنين عبدالعال ، المرجع السابق ، ص ٦٨ ، رمزى الشاعر ، المرجع السابق ، ص ١٣٦ .

المطلب الأول

الوثيقة الدستورية

تعتبر الوثيقة الدستورية المصدر الأساسى للقواعد الدستورية فى الدول التى يوجد بها دستور مكتوب . وهو أمر مسلم حتى من أنصار الاتجاه الموضوعى فى تعريف القانون الدستورى .

والوثيقة الدستورية ، تصدر عن السلطة التأسيسية فى الدولة . ويفرق الفقه بين السلطة التأسيسية الأصلية pouvoir constituant originaire وبين السلطة التأسيسية المنشأة pouvoir constituant institue فالسلطة التأسيسية الأصلية تقوم بوضع دستور لدولة جديدة لم يسبق أن كان لديها دستور مكتوب . أو دولة كان لها دستور وسقط فى أعقاب ثورة أجهزت على النظام الدستورى القديم وتريد وضع دستور جديد يتلاءم مع الأوضاع الجديدة .

ومن ثم فإن هذه السلطة تقوم بوضع بستور يؤسس السلطات العامة فى الدولة وينظمها تنظيما جديدا . وهى فى عملها هذا لا تستند إلى نصوص دستورية موجودة سلفا تحدد سلطاتها وإجراءات عملها .

أما السلطة التأسيسية المنشأة فهى سلطة تستمد وجودها وشرعية عملها من دستور قائم يحدد اختصاصها وكيفية عملها . يستوى فى ذلك أن تقوم بعمل دستور جديد أو بتعديل أحكام الدستور القائم . ومن ثم فإنه يجب

عليها أن تلتزم فى عملها القواعد والأشكال التى حددها الدستور المطبق فعلا[١] .

والوثيقة الدستورية على الوجه المتقدم لا تنشأ بطريقة واحدة . فثمة طرق غير ديمقراطية وأخرى ديمقراطية فى نشأة هذه الوثيقة . وتحديد الطريقة التى تنشأ بها الوثيقة الدستورية ، إنما يرتبط أساسا بطبيعة نظام الحكم ومدى ديمقراطيته . ومن ثم فإن جمهور الفقه يقسم طرق وضع الدساتير إلى طرق غير ديمقراطية وطرق ديمقراطية[٢] .

وتتمثل الطرق غير الديمقراطية فى المنحة والعقد ، أما الطرق الديمقراطية فتتمثل فى الجمعية التأسيسية المنتخبة والاستفتاء الشعبى الدستورى[٣] .

---

(١) فى تفصيل ذلك انظر : عبدالحميد حشيش ، المرجع السابق ، ص ١٠٥ ، محمد حسنين عبدالعال ، المرجع السابق ، ص ٣٩ وأيضا :

Burdeau (G.) : Manuel dr. constit. Op. cit. pp. 76 et s .

Héraud : l'ordre Juridique et pouvoir Originaire th. Toulouse, 1946.

(٢) يذهب اتجاه آخر إلى تقسيم هذه الطرق إلى أساليب أوتوقراطية حيث يتم وضع الدستور فيها بواسطة الحاكم ، كما يوجد أساليب شبه أوتوقراطية حيث تقوم على التعاون بين الحاكم وجهاز أو عدة أجهزة . وأخيرا توجد أساليب ديمقراطية تعتمد على تكوين جهاز منتخب من الشعب ، وعلى قرار من الشعب نفسه بالموافقة على الدستور فى صورة الاستفتاء ، فى ذلك انظر : سعاد الشرقاوى ، عبدالله ناصف - المرجع السابق ، ص ٩٠ .

(٣) يسمى البعض الطرق غير الديمقراطية بالطرق الملكية ، من ذلك انظر : ثروت بدوى ، المرجع السابق ، ص ٤٩ ، محمد حسنين عبدالعال ، المرجع السابق ، ص ٤٣ وأيضا :

Burdeau (G.) : op. cit. p. 78 . ==

وفى الحقيقة فإن كل من هذه الطرق فى وضع الدساتير ، إنما تعبر عن مرحلة تاريخية معينة .

«فالتطور العام لأساليب وضع الدساتير يسير من مرحلة المنحة إلى مرحلة العقد ومن هذه الأخيرة إلى أسلوب الجمعية التأسيسية . ثم ينتهى المطاف إلى الأخذ بأسلوب الاستفتاء الدستورى مقرونا بأسلوب الجمعية التأسيسية أو بغير هذا الأسلوب»(١) .

على أن هذا لا يعنى أن هذا التطور بلغ منتهاه وأصبحت بعض هذه الصور تراثا تاريخيا ، كان سائدا فى فترات سابقة . ففى العصر الحديث نجد أن هناك دساتير قد صدرت بمقتضى الأساليب غير الديمقراطية على الوجه الذى سوف نبينه حين ندرس كل طريقة على حدة .

على أنه يجدر ملاحظة أن الطرق الديمقراطية فى وضع الدساتير ليست قوالب جامدة أو أشكال محددة بتوافر إحداها يؤدى إلى القول تلقائيا بديمقراطية نظام الحكم أو بديمقراطية الدستور . فتطبيق أى من هذه الطرق يجب أن يتم فى ظروف موضوعية واقعية توفر لهذه أو تلك أن تنتج آثارها بطريقة ديمقراطية سليمة .

وعلى ذلك : فإن ديمقراطية طريقة إصدار الدستور لا تضمن بذاتها ديمقراطية هذا الدستور . فثمة دساتير كثيرة صدرت عن طريق الاستفتاء الشعبى وهى بعيدة كل البعد عن الديمقراطية وليس أدل على ذلك من أن

-- ونرى أن فى ذلك تضييق لنطاق هذه الوسائل لأنه من المتصور أن يصدر دستور فى دولة غير ملكية عن طريق المنحة أو العقد ، ومن ذلك الدستور السودانى الذى صدر على صورة عقد سنة ١٩٧٣ .

(١) ثروت بدوى – المرجع السابق – ص ٤٦ .

أغلب دساتير دول العالم الثالث – حديثة العهد بالاستقلال وبالنظام الدستورى – قد صدرت عن هذا الطريق على الرغم من كونها دساتير بعيدة كل البعـــد عن الديمقراطية .

ولعل تفسير ذلك يرجع إلى أن الاستبداد الحديث لا يسند حكمه علـــى عمد منتزعة من مقابر التاريخ فليس من المقبول أو من المعقــول أن يــبرر الاستبداد حكمه فى زمننا الحالى بأفكار جاهلية ساذجة لا تنطلى على فكـــر العامة فى هذه الأيام مثل النظريات الدينية كنظريات الحق الإلهى المقـــدس المباشر ، أو على نظريات فلسفية كتلك التى تفرق بين البشر وتجعل منـــهم بشرا خلقوا ليحكموا ويسودوا وآخرين ليكونوا محكومين . بل إن الاســتبداد حديثا يستند إلى أشكال وأنظمة المفروض فيها أن تكون ديمقراطيـــة ولكنـــه يسئ استخدامها ويفرغها من مضمونها[١] .

وسوف نقسم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع : نتناول فى أولهما الطرق غير الديمقراطية فى وضع الدساتير . وثانيهما يعرض للطرق الديمقراطيـــة فى وضع الدساتير ثم فى الفرع الثالث نبين طرق وضع الدساتير فى مصر .

---

(١) انظر فى ذلك مؤلفنا فى الاستفتاء الشــعبى والديمقراطيــة ، ١٩٩٣ ، دار النهضــة العربية ، ص ٤٧ .

الفرع الأول

الطرق غير الديمقراطية فى وضع الدساتير

تتمثل هذه الطرق فى طريقتى المنحة والعقد .

أولا : صدور الدستور عن طريق المنحة : l'octoroi

ارتبط أسلوب المنحة فى وضع الدساتير بالأنظمة الملكية القديمة وساعدت هذه الطريقة فى الانتقال من النظام الملكى المطلق إلى النظام الملكى المقيد . فالملكيات القديمة كانت ملكيات مطلقة يمثل الملك فيها محور السيادة وصاحب السلطة التى يمارسها دون قيد أو شرط . ثم ما يلبث أن يتغير الحال ويقرر هذا الملك أن يمنح شعبه دستورا ينظم ممارسة هذه السلطات ويمنح بمقتضاه بعض الحقوق والحريات لشعبه . ومن ثم فإن منطق أسلوب المنحة أن الدستور من صنع الملك وصدر بمقتضى إرادته ولذلك فإن الدساتير تحرص دائما أن تنص فى ديباجتها على ما يفيد ذلك[1] .

---

(١) مثال ذلك ما نص عليه دستور ١٩٢٣ فى مصر «... نحن ملك مصر ... بما أننا مازلنا منذ تبوأنا عرش أجدادنا ، وأخذنا على أنفسنا أن نحتفظ بالأمانة التى عهد الله تعالى بها إلينا نتطلب الخير لأمتنا بكل ما فى وسعنا ، ونتوخى أن نسلك بها السبل التى نعلم أنها تفضى إلى سعادتها وإرتقائها بما تتمتع به الأمم الحرة المتمدينة ... أمرنا بما هو آت ...» .

كما تضمنت ديباجته دستور إمارة موناكو ١٩١١ ما يلى :

Nous Albert Premier, par la grâce de Dieu, Prince Souverain de Monaco, Avons Volantainement et par le libre éxercice de notre

على أن هذا من حيث الشكل ، أما من حيث الموضوع ومن حيث الظروف الواقعية التى أدت إلى إصدار الدستور فى شكل منحة من الملك فتدل على أن الملوك عادة لا تتنازل عن سلطاتها سواء كلها أو بعضها بمقتضى إرادتهم الحرة كما يحلو لهم أن يثبتوا ذلك فى مقدمة هذه الدساتير .

وإنما يكون ذلك نتيجة ضغط شعبى شديد الوطأة إلى استجابة الملوك إلى صوت الشعب وإصدار دستور ينظم شئون الحكم . ويقدر قوة هذا الضغط بقدر ما يكون تنازل الملوك عن سلطاتهم لصالح الشعب . بل إن الملك يرى فى إصدار مثل هذا الدستور صيانة لملكه من الثورة عليه وتغييره بالقوة .

وعلى ذلك ؛ فإنه لا يستقيم الرأى الذى يذهب إلى أن الملك وقد أصدر الدستور فى شكل منحة يستطيع أن يسحبه أو يعدله[١] .

فذلك مردود من وجهين : الأول – وقد سبق بيانه – وهو أن الدستور فى مثل هذه الحالة لا يصدر إلا على إثر ضغط شعبى . ومثال ذلك دستور سنة ١٩٢٣ فى مصر . حيث أنه لم يصدر إلا بعد ثورة حقيقية واضطرابات مستمرة قام من خلالها الشعب بالمطالبة بحقوقه .

أما الوجه الثانى : فإنه حتى مع التسليم جدلا بأن مانح الشيء يستطيع أن يسترده أو يعدله وقتما شاء فإن ذلك يبقى صحيحا لو أن الأمة لم تقبل الدستور ولم تطبق أحكامه . فقبول الأمة يلزم الملك بعدم الرجوع فيه أو حتى محاولة تعديله دون موافقة الأمة[٢] .

---

autoritésouveraine, accorde et accordons a Nos sujets, tant pour nous que pour Nos Successeurs, l'organisation constitutionnelle qui suit .

(١) عبدالفتاح حسن : المرجع السابق ، ص ٥٨ .

Vedel: op. cit. p. 114.

(٢) ثروت بدوى ، المرجع السابق ، ص ٥٠ .

أمثلة للدساتير التى صدرت فى شكل منحة :

يذكر لنا التاريخ الدستورى المقارن أمثلة كثيرة للدساتير التى صدرت عن طريق المنحة . لأن هذه الطريقة كان لها دور بارز - كما سبق أن بينا - فى تحول الملكية المطلقة إلى ملكية مقيدة . ومن ذلك الدستور الفرنسى الصادر سنة ١٨١٤ فى أعقاب هزيمة نابليون وعودة الملكية إلى فرنسا[١] .

ومثال ذلك دستور بافاريا سنة ١٨١٨ والدستور اليابانى الصادر فى سنة ١٨٨٩ . ومن الدساتير الحديثة نسبيا والتى صدرت فى شكل منحة الدستور الأثيوبى الصادر فى سنة ١٩٣١ والدستور اليوغسلافى الصادر فى سنة ١٩٣١ ودستور ١٩٢٣ فى مصر[٢] .

ثانيا : صدور الدستور عن طريق العقد : le pacte

فى حين أن دور الشعب فى إصدار الدستور عن طريق المنحة يقتصر على خلق الظروف الواقعية التى تهيئ إصدار الدستور عن هذا الطريق على النحو الذى سبق أن بيناه . ويبقى بعد ذلك إصدار الدستور عن طريق الملك فى شكل منحة بعيدا عن إشراك الشعب أو من ينوب عنه فى موضوع هذا الدستور نجد أنه فى ظل طريقة العقد كأسلوب لوضع

---

(١) وقد جاء فى ديباجة هذا الدستور الصادر فى ٤ يونيه ١٨١٤ ما يلى :
«Nous avans volantairement et par le libre éxercice de notre autorité rayale a carde, et accordons. Fait concession et octroi à nos sujets de la charte constitutionnellé qui suit .
Burdeau (G.) : Manuel. Op. cit p. 78 .

(٢) اختلف الفقه فى مصر حول الأسلوب الذى وضع به دستور سنة ١٩٢٣ . على أن الرأى الراجح فيه هو اعتباره صادرا عن طريق المنحة ، ولنا عود لتفصيل ذلك فى موضع آخر .

الدساتير يتعدى دور الشعب هذا الإطار - ليشارك الملك أو الحاكم السلطة التأسيسية . ومن ثم تلتقى إرادة الحاكم وإرادة الشعب فى اتجاه وضع دستور للبلاد .

ومن هذا المنطلق تبقى طريقة العقد كأسلوب لنشأة الدستور أقرب للديمقراطية من طريقة المنحة . حيث إن الشعب فى ظل طريقة العقد يستطيع أن يناقش مواد الدستور ، ويستطيع بحسبانه طرفا أصيلا فى الاتفاق أن يرفض بعض مواده أو يضمنه البعض الآخر أو يحول دون إتمام الاتفاق بصفة عامة[١] .

وفى طريقة العقد يوضع الدستور بين الملك أو الحاكم وبين ممثليين للشعب «جمعية أو مجلس» يكون موكلا عن الشعب فى مسألة إبرام عقد الدستور .

على أنه رغم المميزات الظاهرة لطريقة العقد كأسلوب لإصدار الدستور بالقياس إلى طريقة المنحة . إلا أنها تعتبر تطورا ديمقراطيا ناقصا . فما زال الملك أو الحاكم يشارك الشعب فى ممارسة السلطة التأسيسية وهى فى أصلها حق أصيل للشعب يمارسها بمقتضى إرادته وعن طريق نوابه . ومن ثم يكون وجود الملك أو الحاكم طرفا فى إصدار الدستور تعديا على حق الشعب فى السيادة .

أمثلة الدساتير التى صدرت عن طريق العقد :

من أمثلة الدساتير التعاقدية الدستور الفرنسى الذى صدر سنة ١٨٣٠ وجاء فى أعقاب الثورة على الملك شارل العاشر عن طريق البرلمان . وعند

---

(١) Burdeau (G) : op. cit p. 79 .

تولى الأمير لويس فيليب دوق أورليان العرش اشترط عليه البرلمان الموافقة على هذا الدستور ، فوافق عليه(١) . ومن ذلك أيضا دستور اليونان الصادر سنة ١٨١٤ ودستور رومانيا سنة ١٩٦٤ ودستور بلغاريا فى سنة ١٨٧٩ بعد انفصالها عن تركيا(٢) .

ومن أمثلة الدساتير العربية التى صدرت عن طريق العقد ، الدستور العراقى فى سنة ١٩٢٥ حيث جاء فى ديباجته ما يلى : «... نحن ملك العراق ... بناء على ما قرره المجلس التأسيسى صادقنا على قانوننا الأساسى وأمرنا بوضعه موضع التنفيذ ...» وكذلك الدستور الكويتى الصادر فى ١٢ نوفمبر ١٩٦٢ والذى جاء فى ديباجته ما يلى «... نحن .. أمير دولة الكويت .. وبناء على ما قرره المجلس التأسيسى .. صدقنا على هذا الدستور وأصدرناه» . ومن الأمثلة للدستور الصادر بطريقة تعاقدية فى دولة جمهورية يذكر الفقه الدستور السودانى الصادر سنة ١٩٧٣ حيث وضع عن طريق التعاقد بين مجلس الشعب السودانى وبين رئيس الجمهورية ويتضح طابعه هذا من نص المادة ٢١٧ من الدستور التى تنص على «.. ويعمل بالدستور الدائم من تاريخ إجازته فى مجلس الشعب وموافقة رئيس الجمهورية ..» كما أن المادة ٢١٨ فى فقرتها الثالثة من هذا الدستور تنص على أن «يصبح اقتراح التعديل نافذا إذا أجازه مجلس الشعب بأغلبية ثلثى أعضائه . ووافق

---

(١) المرجع السابق ، نفس الإشارة .

(٢) ثروت بدوى ، المرجع السابق ، ص ٥٣ .

كما أن المادة ١٧٤ من هذا الدستور اشترطت تصديق الأمير على تعديل الدستور وإلا أصبح غير نافذ .

عليه رئيس الجمهورية» . ومن هنا يبدو جليا الطابع التعاقدى لهذا الدستور[١] .

نخلص من جماع ما سبق : أن الطرق غير الديمقراطية فى وضع الدساتير وإن كانت تمثل تطورا محمودا فى الاتجاه الديمقراطى ، حيث مثلت المنحة كأسلوب لوضع الدساتير تطورا من الملكية المطلقة أو الحكم المطلق بصفة عامة إلى الملكية المقيدة . فبعد أن كان الحاكم أو الملك يحكم بلا دستور أو قيد من أى نوع . أصبح حكمه بعد صدور الدستور فى شكل منحة مقيدا به .

وفى ذات الاتجاه يمثل أسلوب العقد تطورا أكثر ديمقراطية من أسلوب المنحة . حيث أن الشعب فى هذه الطريقة يتجاوز دور المتلقى لنصوص الدستور الممنوحة ، إلى دور المشارك الحقيقى والذى يطاول دوره الملك أو الحاكم فى إصدار الدستور .

على أنه يبقى أن هذه الطريقة وتلك لا تتفقان فى الشكل والمضمون مع المبدأ الديمقراطى – حيث أن الأولى يحتكر فيها الحاكم السيادة وحده دون الشعب . وفى الثانية يشارك الحاكم الشعب فى السيادة . وهو أمر يناقض المبدأ الديمقراطى الذى تكون فيه السيادة للشعب ، وللشعب وحده .

وترتيبا على ما سبق : كان لزاما أن تتطور أساليب نشأة الدساتير حتى أصبحت أساليب ديمقراطية تعلى من إرادة الشعب ، وتضع السيادة بين يديه ليمارسها عن طريق نوابه «جمعية تأسيسية منتخبة» أو بنفسه «الاستفتاء الدستورى» .

---

(١) عبدالحميد حشيش ، المرجع السابق ، ص ١١٧ ، محمد حسنين عبدالعال ، المرجع السابق ، ص ٥٤ .

الفرع الثانى

الطرق الديمقراطية فى وضع الدساتير

تمثل السلطة التأسيسية أعلى السلطات فى الدولة ، فهى التى تقوم بتأسيس السلطات الأخرى ، وذلك عند وضع دستور جديد ، أو على الأقل تقوم بإعادة تنظيمها عند تعديل الدستور أو بتغييره .

ويقتضى المنطق الديمقراطى أن ينفرد الشعب بممارسة هذه السلطة وحده دون مشاركة من أحد . فالشعب وفقا للمبدأ الديمقراطى يعتبر صاحب السيادة ، ومن ثم فهو يملك أعلى السلطات فى الدولة ، ومن أجل ذلك كان جهاد الشعوب للإنفراد بممارسة السلطة التأسيسية ووضع دستور يحكمها بطريقة ديمقراطية ، يلتزم قواعده الحكام والمحكومين على السواء .

والطرق الديمقراطية والتى ترد ممارسة السلطة التأسيسية إلى الشعب وحده تتمثل فى وضع الدستور عن طريق جمعية تأسيسية منتخبة أو عن طريق الاستفتاء الشعبى .

أولا : وضع الوثيقة الدستورية بواسطة جمعية نيابية منتخبة :

Assemblée Constituante .

إذا كان الشعب هو صاحب السيادة ، فإن المبدأ الديمقراطى الخالص يقضى بأن يمارس الشعب هذه السيادة بنفسه . على أن الاعتبارات العملية تحول دون تطبيق الديمقراطية المباشرة التى يمارس فيها الشعب السلطة بنفسه . ومن ثم كان اللجوء إلى نظام الانتخاب كوسيلة ديمقراطية لإسناد السلطة إلى أشخاص يمارسونها نيابة عن الشعب ولحسابه .

ومن هذا المنطق ظهر أسلوب الجمعية التأسيسية النيابية التى يختار الشعب أعضاءها عن طريق الانتخاب ويعهد إليها بمهمة وضع الدستور ويعتبر وكأنه صادر عن الشعب . ويعتبر نافذا بمجرد صدوره ولا يتوقف على موافقة لاحقة من الشعب .

وينسب ميلاد هذه الطريقة فى وضع الدساتير إلى الولايات الأمريكية فعلى أثر استقلالها عن انجلترا . قامت كل ولاية من هذه الولايات بانتخاب جمعية تأسيسية لكى تضطلع بمهمة وضع الدستور . وكان يطلق على هذه الجمعية آنذاك Convention ثم صدر الدستور الفيدرالى بذات الطريقة فى سنة ١٧٨٧ أى عن طريق جمعية نيابية اجتمعت فى فيلادلفيا .

ومن الولايات المتحدة الأمريكية انتقل هذا الأسلوب إلى فرنسا حيث صدر الدستور الأول للثورة الفرنسية بهذه الطريقة ، وكان ذلك فى سنة ١٧٩١ . وبعد ذلك صدر به دستور ١٨٤٨ ودستور ١٨٧٥ .

وعقب الحرب العالمية الأولى انتشر تطبيق هذه الطريقة حيث أخذت بها دساتير دول كثيرة نذكر منها دستور فيمار الألمانى سنة ١٩١٩ ودستور النمسا سنة ١٩٢٠ ودستور أسبانيا سنة ١٩٣١ ، الدستور الليبى الصادر فى سنة ١٩٥١ .

تقدير أسلوب الجمعية التأسيسية النيابية :

من الواضح أن هذه الطريقة أكثر ديمقراطية من غيرها من الطرق التى سبق وأن صنفناها فى عداد الطرق غير الديمقراطية . ولعل أهم المميزات التى ترتبط بهذه الطريقة هى أنها جمعية نيابية منتخبة بعيدة عن التأثر بمراكز السلطة الفعلية فى الدولة والتى تحاول أن تكون لها اختصاصات أكثر من خلال نصوص الدستور .

على أن هذه الطريقة يوجه إليها النقد من ناحيتين :

الأولى : تتمثل فى الخشية من استبداد هذه الجمعية وتطاولها على أعمال السلطات الأخرى فى الدولة . بدعوى أن هذه السلطة تجد نفسها وقد جمعت بين يديها خيوط كل السلطات فى الدولة . ويدلل الفقه على صحة ذلك بمثال تاريخى يتمثل فى الجمعية التأسيسية التى انتخبت فى فرنسا سنة ١٧٩٢ فى عصر الثورة وقامت بحكم أرهابى لم تشهده فرنسا من قبل[1] .

وهذا النقد مردود بأن تحديد اختصاصات الجمعية النيابية التأسيسية وقت انتخابها ، وتحديد مدة معينة لكى تنتهى من عملها فى وضع الدستور يؤدى إلى التزام هذه الجمعية حدود عملها ، وإنجاز العمل الذى أوكل إليها فى الحدود المحددة لها . وإذا كان التاريخ على امتداده يعطى لنا مثلا لجمعية تأسيسية منتخبة أساءت استعمال سلطتها مثل الجمعية التأسيسية الفرنسية فى سنة ١٧٩٢ . فإن هذا التاريخ نفسه يعطى لنا أمثلة كثيرة لا تخضع لحصر عن جمعيات نيابية تأسيسية أخرى وضعت دساتير ديمقراطية حفظت حق الشعوب وحالت بصورة أكيدة ضد استبداد الحكام والملوك .

أما الثانية : فهو أن نظام الانتخاب كوسيلة لتكوين هذه الجمعية ، لا يضمن أختيار أفضل العناصر التى يمكن أن تقوم بهذه المهمة . فكثير من أهل الفن والخبرة فى المجالات المختلفة تنأى بنفسها عن دخول المعارك الانتخابية وإذا ما جازفت بذلك فإنها لا تستطيع مسايرة أساليب الدعاية الانتخابية التى تمكنهم من الفوز فى هذه الانتخابات .

---

(١) عبدالحميد متولى ، المفصل ، المرجع السابق ، ص ٨٦ هامش ١ ، رمزى الشاعر ، النظرية العامة ، المرجع السابق ، ص ١١٠ .

وهذا النقد صحيح إلى حد كبير ، إلا أنه يمكن التغلب عليه بالعمل على ضم عناصر ذات خبرة إلى الجمعية المنتخبة ، وتكوين لجان استشارية إلى جانب هذه الجمعية المنتخبة لتساعدها فى إنجاز مهمتها على أنه يبقى ضرورة التشدد فى العمل على غلبة العنصر المنتخب فى اللجنة ضمانا لاستقلالها وحيدتها .

كما أن تقرير مسئولية هذه الجمعية النيابية أمام الشعب سوف يؤدى إلى تلافى مثل هذه الانتقادات .

على أن التطور الديمقراطى لم يكتف بهذه الطريقة فى إصدار الدساتير ، وإنما تعداه إلى ضرورة العمل على إشراك الشعب بصورة مباشرة فى إصدار الدستور وهو ما يتحقق عملا فى أسلوب الاستفتاء الشعبى الدستورى .

ثانيا : وضع الوثيقة الدستورية بواسطة الاستفتاء الدستورى :

فى الاستفتاء الدستورى (التأسيسى) يطرح على المواطنين مشروع الدستور المقترح وذلك لإبداء الرأى بشأنه سواء بالموافقة أم بالرفض . فإن وافق عليه الشعب أصبح دستورا نافذا واكتسب صفة القانون . أما إذا حدث العكس ورفض الشعب المشروع فإنه يعتبر كأن لم يكن[١] .

ولقد ظهرت فكرة الاستفتاء التأسيسى كوسيلة لإنشاء الدساتير فى الربع الأخير من القرن الثامن عشر وكانت البداية فى بعض الولايات الأمريكية عام ١٧٧٦ ، وبات الاستفتاء التأسيسى من وقتها هو الأسلوب المتعارف عليه كضرورة حتمية مرتبطة بالسيادة الشعبية . وانتقل هذا

---

(١) راجع مؤلفنا فى الاستفتاء الشعبى والديمقراطية ، المرجع السابق ، ص ٧٩ وما بعدها .

الأسلوب إلى فرنسا عقيب الثورة الفرنسية وكان أول دستور فرنسي عرض على الاستفتاء الشعبي هو الدستور الذى صدر فى ٢٤ يونيه ١٧٩٣. والذى وضعته الجمعية المنتخبة برئاسة هيرول دى سيشيل وهو من حزب اليسار آنذاك[١] . وعرض على الاستفتاء الشعبي ووافق عليه الشعب بأغلبية كبيرة فى ٩ أغسطس ١٧٩٣ ويعد هذا الدستور أول دستور فى فرنسا يصدر بصورة الاستفتاء الدستورى وقد أعلن عضو اللجنة التأسيسية المنتخبة كوتون Couthin أننا مدعوون وكافة الأحزاب فى الامبراطورية لتحرير مشروع عقد اجتماعى وأقول مشروع لأننى أعتقد جيدا أننا لا نملك سوى مجرد أمنية حتى تحصل نصوص المشروع على تصديق الشعب[٢] .

ونفس الأمر حدث فى فرنسا أيضا وهى بصدد إنشاء الجمهورية الرابعة ١٩٤٦ ، إذ تمت بشأن هذا الدستور ثلاثة استفتاءات : حيث كان الأول بخصوص تحديد صفة الجمعية المنتخبة وذلك فى ٢١ أكتوبر ١٩٤٥ ، والثانى أجرى فى ٥ مايو ١٩٤٦ حول الدستور إلا أن نتيجته كانت سلبية ، والأخير أجرى فى ١٣ أكتوبر ١٩٤٦ حيث وافق الشعب على المشروع الثانى والذى أصبح دستور الجمهورية الرابعة . وكانت أيضا طريقة الاستفتاء الدستورى هى أسلوب إنشاء دستور الجمهورية الخامسة ، وهو الدستور الحالى لفرنسا وصدر فى ٤ أكتوبر ١٩٥٨. وحقيقة الأمر أنه مع انتشار رياح الديمقراطية بعد الحربين العالميتين الأولى والثانية فإن الاستفتاء الدستورى قد أخذ مساحة كبيرة فى التطبيق العملى فى أغلب دول العالم ،

---

(١) Fridieff (Michl) : les origines du référendum dans la constitution de 1793 l'introduction du voie individuel, th Paris. 1931, P.U.F. pp. 243 et suiv .

(٢) المرجع السابق ، ص ٢٤٤ .

وشمل ذلك البلاد المتقدمة والبلاد المتخلفة على السواء . وكان من أهم الدساتير التى أعطت مساحة كبيرة للاستفتاء الشعبى بصفة عامة هو ما عرف بدستور فيمار Weimer عام ١٩١٩ ، ودستور اليونان ودستور اسبانيا ١٩٢٠ ، ودستور النمسا لسنة ١٩٢٠ ، ودستور ايرلندا لسنة ١٩٣٧ والدستور الإيطالى لسنة ١٩٤٧ ، والدستور البلغارى لسنة ١٩٧١ ، ودستور ١٦ يناير ١٩٥٦ ، ودستور ١١ سبتمبر ١٩٧١ فى مصر والدستور الإيرانى الصادر سنة ١٩٧٩ وكذلك أغلب الدساتير العربية التى صدرت بعد الاستقلال .

على أنه – وإن كانت كل هذه الدساتير قد صدرت عن طريق الاستفتاء الشعبى مما يوحى بأن الشعب كانت له الكلمة العليا والقرار الفاصل فى إصدار مثل هذه الدساتير – إلا أن الواقع العملى يؤكد غير هذه الحقيقة . فطريقة الاستفتاء الشعبى – كاسلوب لإصدار الدستور – ليست بذاتها دليلا على ديمقراطية هذا الدستور ، إنما تكون كذلك بما يحوطها من ظروف موضوعية أخرى ومنها طريقة وضع نصوصه . وهذه الطريقة تختلف وتتعدد فمنها ما يكون قريبا من المفهوم الديقراطى ، ومنها ما يكون بعيدا عن هذا المفهوم . فمشروع الدستور قد يكون من وضع جمعية تأسيسية منتخبة ، كما قد يكون من وضع لجنة حكومية .

١- وضع الدستور عن طريق جمعية تأسيسية :

وفى هذه الحالة يقوم بوضع الدستور جمعية تأسيسية منتخبة ، وتكون مهمتها قاصرة على وضع مشروع للدستور ، ثم يعرض هذا المشروع على الشعب لكى يبدى فيه رأيا . فإذا وافق الشعب على هذا المشروع أصبح دستورا واجب العمل به . وإذا رفض الشعب تعين إهداره وإهدار كل ما يكون له من قيمة ويصبح هذا المشروع كأن لم يكن . وأسلوب الجمعية

التأسيسية المنتخبة – كوسيلة لوضع مشروع دستور يطرح على الشعب في الاستفتاء الشعبي – يعتبر مزجا بين النظام النيابي وبين الديمقراطية شبه المباشرة ، فالشعب ينتخب أعضاء الجمعية التأسيسية ، وذلك لمهمة وضع مشروع الدستور . على أنها لا تستطيع أن تتخذ القرار بالنسبة للدستور بمفردها وإنما يكون هذا القرار ملكا للشعب في الاستفتاء .

ويرى جانب من الفقه أن وجود التلازم بين أسلوب الجمعية التأسيسية المنتخبة وبين الاستفتاء الشعبي يؤدي إلى دمج الديمقراطية النيابية بالديمقراطية شبه المباشرة . مما يجعل طريقة وضع الدستور أكثر ديمقراطية(١) .

وعرفت فرنسا طريقة الجمعية التأسيسية المقترنة باستفتاء الشعب كأسلوب لإنشاء الدساتير أول مرة بالنسبة لدستور ١٧٩٣ – ولو أنه لم يطبق عملا – وكذلك بصدد إنشاء دستور الجمهورية الرابعة الفرنسية الصادر عام ١٩٤٦ فبعد الحرب العالمية الثانية أرادت الحكومة الفرنسية المؤقتة معرفة رأى الشعب الفرنسي عن طريق الاستفتاء الشعبي في نظامه الدستوري وأجرت هذا الاستفتاء في ٢١ أكتوبر عام ١٩٤٥ طلبت فيه من الناخبين الإجابة على سؤالين : الأول : هل تريد أن تكون الجمعية التي يتم انتخابها اليوم جمعية تأسيسية ؟ .. والسؤال الثاني : إذا أجاب الناخبون بنعم على السؤال الأول : فهل توافق على أن تكون السلطات العامة منظمة طبقا لمشروع القانون المرفق إلى حين تطبيق الدستور الجديد(٢) ؟ .

---

(١) ماجد راغب الحلو ، الاستفتاء الشعبي والشريعة الإسلامية ١٩٨٣ ، ص ١٨٥ ، سعاد الشرقاوي ، عبدالله ناصف ، المرجع السابق ، ص ١١٢ .

(٢) وكان الجنرال ديجول وهو رئيس الحكومة المؤقتة آنذاك يريد إقامة نظام رئاسي كالنظام الأمريكي ، انظر في ذلك : --

وكان الهدف من السؤالين هو معرفة ما إذا كان الشعب الفرنسى يريد أن يلغى النظام الدستورى القائم على دستور ١٨٧٥ ، وإقامة دستور جديد بواسطة الجمعية التأسيسية المنتخبة ؟ . أم يوافق على أن يبقى على دستور الجمهورية الثالثة عام ١٨٧٥ ، وتكون الجمعية المنتخبة هى مجلس النواب المنظم فى هذا الدستور .

وكانت نتيجة الاستفتاء أن وافق الشعب الفرنسى بأغلبية كبيرة على السؤال الأول «هل ترغب فى أن تكون الجمعية التى يتم انتخابها اليوم جمعية تأسيسية» . وعلى السؤال الثانى الذى يعنى تسيير السلطات العامة فى الدولة وفقا للمشروع المرفق بالاستفتاء . وكانت هذه الجمعية منتخبة لمدة سبعة أشهر – وعليها – أن تنجز مشروع الدستور الجديد الذى سوف يعرض على الشعب فى الاستفتاء . وأعدت الجمعية المنتخبة فعلا مشروعها فى حدود ستة أشهر وكان هذا الدستور يقيم حكومة الجمعية ذات مجلس نيابى واحد ، ووافقت عليه الجمعية بأغلبية ٣٠٩ صوتا مقابل ٢٤٩ صوتا .

وطرح المشروع على الشعب فى استفتاء شعبى بتاريخ ٥ مايو ١٩٤٦ ورفض المشروع من قبل الناخبين فى الاستفتاء . وبناء عليه تم انتخاب جمعية تأسيسية ثانية فى الثانى من يونيو ١٩٤٦ ، فقامت بإعداد مشروع دستور طرح على الشعب للاستفتاء الشعبى فى ١٣ أكتوبر ١٩٤٦ ووافق عليه الشعب وأصبح بذلك دستور الجمهورية الرابعة الفرنسية .

Salmon (A) Théorie et pratique du référendum, notes et études decumentaires, la documentation feancaise, n°2736 du 22 dec. 1960 p. 25. et p et prelot (M.) et autses : op. cit. pp. 551. 552 .

وعلى العكس لم يحدث فى التاريخ المصرى أن صدر دستور بهذه الطريقة .

٢- وضع الدستور عن طريق لجنة حكومية :

وفى هذه الطريقة لا يتدخل الشعب عن طريق انتخاب أعضاء يمثلونه فى عملية إعداد مشروع الدستور . إنما يكون هذا العمل من قبل السلطة الحاكمة . فهى التى تشكل لجنة لكى تضع هذا المشروع ويقتصر دور الشعب على الاستفتاء فيه قبولا أو رفضا . ولا شك أن هذه اللجنة لن يتوافر لها نفس الاستقلال الذى يتوافر للجمعية المنتخبة . وذلك لأن السلطة التى شكلت هذه اللجنة تستطيع التأثير فى أعمالها .

وقد اختلف الفقه حول أفضلية أحد الأسلوبين عن الآخر . وتفرق بخصوص ذلك إلى آراء شتى : **فذهب الرأى الأول** إلى عدم التفرقة بين وضع مشروع الدستور عن طريق جمعية تأسيسية أو بواسطة لجنة حكومية ، أو حتى حاكم فرد . مادام أن هذا المشروع يعرض على الشعب فى الاستفتاء الشعبى[1] .

واضح أن هذا الرأى يعلى من قيمة الاستفتاء الشعبى كوسيلة لتأسيس الدستور . ويعتبره أسلوبا مختلفا ومتميزا عن الطرائق الأخرى ، وهو يضمن بذاته ديمقراطية الدستور المقترح . ومن ثم فإنه فى حالة اعتماد هذا الأسلوب لا يلزم أن يكون مشروع الدستور من إعداد جمعية تأسيسية

---

(١) ثروت بدوى – المرجع السابق – ص ٣٨ وما بعدها ، رمزى الشاعر – النظام الدستورى المصرى – ١٩٩٠ ، ص ٢٠٧ هامش (٢) . عبدالحميد حشيش – المرجع السابق – ص١٢٤ ، عبدالحميد متولى – الوسيط – المرجع السابق ، ص٧٧ .

منتخبة . فكثيرا ما يوضع الدستور بواسطة لجنة حكومية (أى هيئة منتخبة من الشعب) ، ومثال ذلك دستور ١٦ يناير ١٩٥٦ فى مصر ، ودستور ٤ أكتوبر ١٩٥٨ فى فرنسا ، كما يذهب أنصار هذا الرأى إلى أنه حتى مع وجود جمعية تأسيسية منتخبة – فإن الدستور يكون من صنع الشعب ، ومهمة هذه الجمعية لا تتعدى إعداد مشروع الدستور المقترح .

أما الرأى الثانى : فقد كان رأيا وحيدا فى الفقه المصرى إذ يرى صاحبه أنه لا يجوز الجمع بين طريقة الاستفتاء الشعبى وطريقة الجمعية التأسيسية فى إصدار الدستور وذلك بدعوى تعارض كل منهما : ففى حين تعتبر طريقة الجمعية التأسيسية المنتخبة تطبيقا لفكرة النظام النيابى فإن طريقة الاستفتاء الدستورى التأسيسى تعتبر تطبيقا لفكرة الديمقراطية المباشرة[1] . وهو رأى مهجور ، وذلك لأنه لا يتفق مع المنطق القانونى أو التطبيق العملى – فليس ثمة ما يمنع من المزج بين الديمقراطية المباشرة وبين الديمقراطية النيابية ، وذلك بغية الوصول إلى تطبيق قريب لمعنى الديمقراطية التى تعنى حكم الشعب نفسه بنفسه . وهذا هو الأساس القانونى لفكرة الديمقراطية شبه المباشرة . ثم أننا فى العمل نرى كثيرا من الدساتير قد مزجت – فى طريقة تأسيسها – بين طريقتى الاستفتاء والجمعية التأسيسية ، مثل دستور الجمهورية الرابعة فى فرنسا .

الرأى الثالث : ويرى أنصار هذا الرأى ضرورة أن يكون إعداد مشروع الدستور قبل طرحه على الاستفتاء الشعبى – من قبل جمعية تأسيسية

---

(١) محمد السيد مدنى ، القانون الدستورى والنظم السياسية ، كلية الحقوق ، جامعة بنغازى ، سنة ١٩٦٣ .

منتخبة . فالاستفتاء الشعبى – عند هذا الرأى – يعتبر ذا دور مكمل لأسلوب الجمعية التأسيسية ، ويرى أنصار هذا الرأى أن إعداد الدستور بواسطة لجنة حكومية أو بواسطة حاكم فرد يغير من طبيعة الاستفتاء الشعبى ، ويحيله إلى استفتاء سياسى أو استفتاء شخصى يبتغى إضفاء صفة من الشرعية على برنامج حاكم فرد(١) .

والحقيقة أننا نرجح هذا الرأى عن سابقيه نظرا لما يتميز به من حرص على أن يصدر الدستور – وهو القانون الأعلى فى المجتمع – مكفولا بضمانات حقيقية وقوية ، تبعد عنه شبح الاستبداد ، ولا سيما أن أدوات الاستبداد فى العصر الحديث أصبحت تتمثل فى ذات أدوات الحريات والديمقراطية وتتقمص أشكال مجالس نيابية واستفتاءات وانتخابات .

ومن ناحية أخرى ، نرى أن هذا الرأى يتسق بدوره مع فكرة الاستفتاء الشعبى كرافد من روافد الديمقراطية شبه المباشرة – والتى تقتضى مزجا بين الديمقراطية المباشرة والديمقراطية النيابية .

ومن ناحية ثالثة ، فإن التطبيقات العملية تثبت بما لا يدع مجالا للشك – أن الدساتير التى صدرت من قبل الحاكم كانت دساتير تنقصها الديمقراطية ، وأنها فى مبناها قد فصلت على هوى الحاكم تفصيلا ، وأصبحت – رغم الاستفتاء الشعبى – أدوات قهر تقهر إرادة الشعب .

ثم أن المذهب الذى يرى أن الدستور يكون من صنع الشعب – عند الأخذ بطريقة الاستفتاء الشعبى – يعتبر مخالفا للواقع ، إذ أن الشعب لا يستطيع أن يغير من قواعد الدستور ، ولكنه يوافق عليه أو لا

---

(١) سعد عصفور ، النظام الدستورى ، المرجع السابق ، ص ٢١٢ ، سعاد الشرقاوى ، عبدالله ناصف ، المرجع السابق ، ص ١١٤ .

يوافق عليه ، ويسبق هذه العملية عملية إعداد مشروع الدستور ، والذى يجدر – تطبيقا للمبدأ الديمقراطى – أن تكون بين يدى نواب منتخبين من قبل الشعب .

الفرع الثالث

طرق وضع الدساتير فى مصر

يمثل دستور سنة ١٩٢٣ فى مصر بداية حقيقية للنظام الدستورى المصرى(١) . وقد استمر تطبيقه حتى قامت ثورة ٢٣ يوليه سنة ١٩٥٢ وأعلنت سقوطه فى ١٠ ديسمبر ١٩٥٢ لتبدأ مصر حقبة جديدة فى ظل ما يمكن أن نسميه «بالدساتير الثورية» والتى كان آخرها دستور ١١ سبتمبر سنة ١٩٧١ والذى مازال مطبقا للآن .

وعلى ذلك سوف نبين الطريقة التى وضع بها دستور سنة ١٩٢٣ . ثم بعد ذلك نبين طرق وضع الدساتير الثورية فى الفترة من ١٩٥٢ حتى صدور الدستور الحالى .

أولا : أسلوب دستور سنة ١٩٢٣ :

تتمثل أهمية دستور سنة ١٩٢٣ فى مصر ، فى أنه من ناحية أولى : أول دستور مصرى ينشئ نظاما ملكيا نيابيا على نسق المبادئ الدستورية

---

(١) عرفت مصر نظما دستورية منذ القدم ، وكان لها كيانها السياسى والدستورى قبل أن تعرف البشرية الاستقرار والنظام ، وإذا كانت دراسة هذه الأنظمة تدخل فى إطار فلسفة القانون العام وتاريخه . فقد دأب الفقه الدستورى على دراسة الفترات القريبة للتاريخ الدستورى المصرى ، من ذلك انظر ثروت بدوى ، المرجع السابق ، ص ١٦٥ ، سعاد الشرقاوى ، عبدالله ناصف – المرجع السابق ، ص ٢٢٠ .

الحديثة . فقد جعل هذا الدستور الأمة مصدر السلطات (م ٢٣) . كما أخـــذ بمبدأ الفصل بين السلطات إذ قرر حق السلطة التنفيذية فى حـــل البرلمـــان (م٣٨) . وقرر من ناحية أخرى مسئولية الوزارة أمام البرلمـــان . (م ٦١) . كما اهتم هذا الدستور ولأول مرة بموضوع الحقـــوق الفرديـــة والحريـــات العامة[1] .

كما تتبدى أهمية هذا الدستور من ناحية ثانية فى أنـــه كـــان ثمـــرة كفاح عظيم للشعب المصرى فى مرحلة دقيقة وحاسمة من تاريخه السياسى .

وعلى ذلك فإنه ليس بمستغرب أن يختلف الفقه على تكييف الطريقـــة التى وضع بها . فعلى الرغم من أن شكل الإصدار يوحى بان هذا الدســـتور صدر فى شكل منحة من الملك . إلا أن جانباً آخر من الفقه المصـــرى رأى خلاف ذلك .

١- الرأى الأول : الدستور وضع بطريق المنحة :

يرى جمهور الفقه المصرى[2] أن هذا الدستور ، قد وضع بأســـلوب المنحة ، فالملك قد تنازل بمحض إرادته عن هذا الدستور لصالح الشـــعب .

---

(١) فى بيان الخصائص الشكلية والموضوعية لدستور ١٩٢٣ وتطبيقه وتطور الأحـــداث حتى قيام ثورة ١٩٥٢ . راجع الدراسة القيمة والموجزة فى مؤلف ثروت بـــدوى - المرجع السابق - من ص ٢٣١ حتى ص ٢٦٩ .

(٢) وحيد رأفت ، وايت ابراهيم ، القانون الدستورى ، المرجـــع الســـابق ، ص ٣٥٠ ، عثمان خليل ، الاتجاهات الدستورية ، المرجع السابق ، ص ٤٤ ، عبدالحميد متولى ، المرجع السابق ، ص ١١٧ ، وما بعدهـــا ، مصطفـــى أبـــو زيـــد فـــهمى ، النظام الدستورى المصرى ورقابة دســـتورية القوانيـــن ، ١٩٩٤ ، ص ٥٣ ، -- --رمزى الشاعر ، النظرية العامة ، المرجع السابق ، ص ١٢٦ ، ثروت بـــدوى ، المرجع السابق ، ص ٢٣٤ ، محسن خليل ، المرجع السابق ، ص ٦٧ .

ويؤيد ذلك أن الدستور كان من صنع لجنة حكومية ، وكانت تسمى لجنة الثلاثين»[١] . كما أن ديباجة هذا الدستور تقطع بصدوره عن طريق المنحة ، إذ جاء فيها ما يلى «... نحن ملك مصر ... بما أننا مازلنا منذ تبوأنا عرش أجدادنا ، وأخذنا على أنفسنا أن نحتفظ بالأمانة التى عهد الله تعالى بها إلينا نتطلب الخير دائما لأمتنا بكل ما فى وسعنا ، ونتوخى أن نسلك بها السبل التى نعلم أنها تفضى إلى سعادتها وارتقائها بما تتمتع به الأمم المتمدينة .. أمرنا بما هو آت ...» .

وقد انتقد هذا الرأى من جانب من الفقه المصرى وذلك على سند من القول بأن إرادة ولى الأمر لم تكن العامل الأساسى فى صدور هذا الدستور ، بل أنه كان ثمرة لثورة هائلة واضطرابات مستمرة قام بها الشعب مطالباً بحقوقه وحرياته بل أن الواقع يثبت أن هذا الدستور لم يكن ثمرة لنزاع بين الملك والأمة . وإنما كان النزاع والثورة على الحماية البريطانية[٢] .

وفى الحقيقة هذا النقد لا يسلم به الفقه وذلك لأنه يتجاوز مشكلة إصدار الدستور والشكل الذى تم به إلى البحث فى مسألة الظروف الواقعية

=رمزى الشاعر ، النظرية العامة ، المرجع السابق ، ص ١٢٦ ، ثروت بدوى ، المرجع السابق ، ص ٢٣٤ ، محسن خليل ، المرجع السابق ، ص ٦٧ .

(١) فى أعقاب تصريح ٢٨ فبراير ١٩٢٢ ، حصلت مصر على استقلالها ، وعمدت الحكومة القائمة آنذاك فى الإعداد لوضع دستور للبلاد ، وقامت بدعوة الأحزاب للاشتراك فى لجنة وضع الدستور ، لكن حزب الوفد رفض هذه الدعوة وطالب بانتخاب جمعية تأسيسية لوضع الدستور فشكلت الحكومة لجنة من ثلاثين عضواً «سميت لجنة الثلاثين» لوضع الدستور وبعد أن انتهت اللجنة من عملها صدر الدستور فى ١٩ أبريل ١٩٢٣ وذلك بأمر ملكى .

(٢) السيد صبرى ، المرجع السابق ، ص ٣٠٢ وما بعدها .

التى أدت إلى إصدار هذا الدستور . فالدستور وإن صدر فى شكل منحة من الحاكم إلا أن ذلك لا ينفى أنه كان نتيجة ثورة ومطالبة شعبية بالحقوق والحريات .

ومن ناحية أخرى ذهب البعض إلى أنه يصعب التسليم بصدور الدستور فى شكل منحة وذلك لأنه نص على أن الأمة مصدر السلطات . وهذا يتناقض مع منطق المنحة التى تجعل السلطة التأسيسية حقا للملك دون الشعب . وهذا النقد أيضا مردود . من أن البحث فى كيفية نشأة الدستور أمر لا يمتد بحال إلى نصوصه[1] .

٢- الرأى الثانى :

ذهب جانب من الفقه وبعض رجال السياسة - حين ذاك - إلى أن دستور ١٩٢٣ قد صدر بطريق التعاقد بين الملك والأمة . ويرون أن الطابع التعاقدى لهذا الدستور يتضح من القسم المتبادل بين الملك وأعضاء البرلمان على احترام الدستور وذلك عند افتتاح أول دورة برلمانية بعد صدوره . كما أن هذا الدستور نص على مبدأ سيادة الأمة وجعلها مصدر السلطات .

وهذا الرأى مردود من أوجه عدة . فمن وجه أول : لا يصح استناده على القسم المتبادل بين الملك والبرلمان لأن ذلك أمر لاحق على وضع الدستور وليس هناك أدنى صلة بين هذا الأمر وذاك .

ومن وجه ثانى : فكرة العقد تفترض وجود قبول للأمة لهذا الدستور ، كما يفترض قبل ذلك اختيار الأمة لمن يمثلها لكى يحضر مجلس العقد ويناقش شروطه ويوقعه نيابة عنها . وهذا وذاك لم يحدث على

---

(١) كان هذا هو الرأى الذى قال به رجال السياسة والقانون لا سيما من أعضاء حزب الوفد .

الإطلاق. بل إن حزب الوفد وهو الذى كان يمثل الأغلبية الشعبية آنذاك قاطع اجتماعات لجنة وضع الدستور ورفض الاشتراك فيها بل أنه أسماهما «لجنة الأشقياء» . وكان يرى ضرورة انتخاب جمعية تأسيسية تقوم بوضع الدستور .

ومن وجه ثالث : فإن نص الدستور على مبدأ سيادة الأمة لا يؤدى إلى تغيير فى تكييفه القانونى وتحديد طريقة إصداره .

٣- الرأى الثالث : الدستور وضع بطريقة خاصة :

اتجه البعض إلى التسليم بأن هذا الدستور قد وضع بأسلوب خاص وهذا الأسلوب لا يمكن أن يندرج تحت أى من الأساليب المعروفة فى وضع الدساتير .

فالدستور المصرى من حيث الشكل جرى إصداره فى شكل منحة تدل عليها مقدمته إلا أنه من حيث الواقع يمثل استرداداً لحقوق الشعب المعترف بها منذ دستور سنة ١٨٨٢(١).

- ما نأخذ به فى تكييف دستور سنة ١٩٢٣

فى الحقيقة ، يعكس الخلاف الفقهى فى تحديد طريقة وضع دستور سنة ١٩٢٣ فى مصر مدى الأهمية والمكانة الراقية التى تبوأها هذا الدستور فى نفوس الشعب وعلماء القانون الدستورى فيه . حيث أن هذا الدستور كان نسيجا فريدا فى التاريخ الدستورى المصرى . وكان يقيم نظاما نيابيا برلمانيا منضبطا . كما كان ينص على الحقوق والحريات العامة بصورة غير

---

(١) هذا هو رأى المرحوم السيد صبرى ، انظر مؤلفه سابق الإشارة إليه ص ٣٠٥-٣٠٦ ويؤيده من الفقه سعاد الشرقاوى ، عبدالله ناصف ، المرجع السابق ، ص ١٠٣ .

مسبوقة فى هذا التاريخ . وذلك على الرغم من أن هذا الدستور لم يجد – للأسف – البيئة السليمة لتطبيقه تطبيقا سليما حتى تؤتى ثماره فى تنمية المؤسسات السياسية والدستورية فى الدولة . ونحن ننضم إلى الرأى الغالب فى الفقه المصرى فى تكييف هذا الدستور بأنه منحة ، لأن ذلك هو ما يتسق والمبادئ القانونية السليمة . ثم إن مقدمة الدستور قاطعة فى تحديد هذا الوصف وهو أمر نراه كاف وحده لاعتبار هذا الدستور صادرا فى شكل منحة من الملك .

أما الاعتبارات الأخرى التى قالت بها الآراء المخالفة ، فإننا نراها فى مجملها ليست نصا فى الموضوع فتحديد أسلوب إصدار دستور بعينه لا يتصل به من قريب أو بعيد البحث فى نصوصه الداخلية . أو البحث فى الأحداث التى أدت إليه . وإنما يستند إلى الأداة القانونية التى أظهرت هذا الدستور إلى حيز الوجود القانونى . وهى هنا فى دستور ١٩٢٣ إرادة الملك كما تطالعنا ديباجته .

ثانيا : طريقة وضع الدساتير الثورية :

بصدور الإعلان الدستورى فى ١٠ ديسمبر ١٩٥٢ سقط دستور ١٩٢٣(١) . وشرعت حكومة الثورة فى وضع دستور للبلاد يخلف الدستور السابق . وكان أول دستور يصدر فى هذه الحقبة هو دستور ١٦ يناير ١٩٥٦ ثم ما لبث أن صدر ما يعرف بدستور الوحدة وسمى بالدستور المؤقت للجمهورية العربية المتحدة وصدر بقرار جمهورى فى ٥ مارس سنة

---

(١) يرى السيد صبرى أن دستور ١٩٢٣ قد سقط بمجرد قيام ونجاح ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ ، مقال جريدة الأهرام بتاريخ ١٩٥٢/٧/٣١ وهو بذلك يخالف جمهور الفقه المصرى الذى يستقر على ما ورد بالمتن .

١٩٥٨ وذلك فى أعقاب الوحدة بين مصر وسوريا . ثم صدر الدستور المؤقت فى ٢٣ مارس سنة ١٩٦٤ بموجب قرار جمهورى . وبعد ذلك صدر الدستور الحالى فى ١١ سبتمبر سنة ١٩٧١ .

على أنه قبل بحث الطريقة التى وضع بها كل دستور من هذه الدساتير ، يجدر بنا أن نشير إلى ملاحظتين :-

الملاحظة الأولى : أنه على إثر سقوط دستور سنة ١٩٢٣ آلت السلطات كلها إلى القائمين على الثورة وهم بطبيعة الحال من رجال الجيش . وصدر الإعلان الدستورى فى ١٠ فبراير سنة ١٩٥٣ لكى يؤكد وضع هذه السلطات فى يد مجلس الوزراء ومجلس قيادة الثورة . وكان هذا الإعلان شديد الإيجاز إذا احتوى على إحدى عشر مادة جاءت جميعها غاية فى العمومية . وتنأى فى تنظيمها عن التقييد والتحديد . وحدد هذا الإعلان الفترة الانتقالية بثلاث سنوات تنتهى فى ١٦ يناير ١٩٥٦ . وهو تاريخ صدور ما يمكن اعتباره أول دساتير هذه الحقبة .

الملاحظة الثانية : أنه قد أعقب دستور ١٦ يناير ١٩٥٦ صدور دستور مؤقت فى ٥ مارس ١٩٥٨ ، فى أعقاب الوحدة بين مصر وسوريا . وبعد ذلك صدر دستور مؤقت أيضا فى مارس سنة ١٩٦٤ ، والدستور المؤقت لا يجدى البحث فى طريقة وضعه ، إذ أن هذا الدستور دائما يفرض بإرادة السلطة الحاكمة وحدها ، «... فالدستور المؤقت لا يوضع بطريقة من الطرق التى توضع بها الدساتير الدائمة ، مثل طريقة الجمعية التأسيسية أو طريقة الاستفتاء الشعبى ، وإنما يوضع الدستور المؤقت بمقتضى قرار أو إعلان من قائد الثورة أو قادة الثورة إن تعددوا ...»[1] .

---

(١) ثروت بدوى ، المرجع السابق ، ص ٣٥٥ .

ومن ثم سوف يقتصر بحثنا فى أسلوب وضع الدساتير فى هذه الفترة فى تحديد أسلوب وضع دستور ١٦ يناير ١٩٥٦ . ودستور ١١ سبتمبر سنة ١٩٧١ وذلك على الوجه التالى :

١- طريقة وضع دستور يناير ١٩٥٦ :

صدر إعلان من القائد العام للقوات المسلحة المصرية وقائد الثورة ، فى ١٠ ديسمبر ١٩٥٢ أعلن فيه سقوط دستور ١٩٢٣ ، ونص هذا الإعلان على تشكيل لجنة تقوم بوضع دستور جديد يقره الشعب ، ويكون منزها عن عيوب الدستور البائد . وثار خلاف فى الفقه المصرى بين فقهاء القانون العام حول الطريقة المفضلة لوضع دستور جديد على أثر هذا الإعلان الدستورى.

على أنه قد تغلبت وجهة النظر المعارضة لطريقة الجمعية التأسيسية المنتخبة وصدر مرسوم بقانون فى ١٣ يناير ١٩٥٣ بتأليف لجنة لوضع مشروع الدستور[1] . وتكونت هذه اللجنة من خمسين عضوا اختارتهم

---

(١) رمزى الشاعر ، القانون الدستورى ، الطبعة الثالثة ١٩٨٢ ، ص ١٦٦ – ١٦٧ ، حيث انقسم الفقه المصرى إلى رأيين ، الأول يرى ضرورة وضع الدستور عن طريق جمعية تأسيسية منتخبة لهذا الغرض وذلك تطبيقا لمنطق النظام النيابى ، واعتبر هذا الرأى أن هذه الطريقة هى الأكثر تعبيرا عن إرادة الشعب ، كما أن الدستور فى هذه الحالة يكون أكثر ثباتا واستقرارا واحتراما من الحاكمين والمحكومين على السواء كما أن وضع وثيقة الدستور عن طريق جمعية تأسيسية منتخبة فيه من الضمانات ما يكفل عدم خضوع هذه الجمعية للسلطة الحاكمة فى ذلك الوقت .

أما أصحاب الرأى الثانى : فقد ذهبوا إلى العكس تماما إذ رأوا أنه يجب أن يعد الدستور لجنة حكومية تشكل لهذا الغرض مع ضرورة عرض الدستور على الشعب للاستفتاء فيه . وكان هذا الرأى فى الفقه ذا اتجاه غالب وكان من أكثر --

الحكومة لتمثيل كافة الاتجاهات فى الدولة ، وانقسمت هذه اللجنة إلى عـــدة لجان فرعية ، واستمرت تعمل مدة عامين كاملين إلى أن أعدت مشـــروعها وأحيل إلى رئيس مجلس الوزراء فى ١٧ يناير ١٩٥٥ .

على أن حكومة الثورة رأت أن مشروع الدستور لـم يكـن ليحقـق أهداف الثورة ولم يكن من المرونة بحيث يتمشى مع روح الفترة الثورية التى تعيشها البلاد[١] وتم رفض مشروع الدستور الذى أعدته لجنة الخمسين كمـا كانت تسمى – وقام رئيس الجمهورية الرئيس الراحل جمال عبـد النـاصر بإسناد مهمة إعداد مشروع الدستور إلى مكتبه الفنى . وتم إعـداد مشـروع الدستور فعلا وتم عرضه على مجلس قيادة الثورة ثم على مجلس الـوزراء الذى ناقشه على ثلاث جلسات فى العاشر والحادى عشر والثانى عشر مـن يناير ١٩٥٦ ، ورغم إصداره فى ١٦ يناير سنة ١٩٥٦ ، فقد استمر العمـل بالإعلان الدستورى الصادر فى ١٠ فبراير ١٩٥٣ حتى تم إجراء الاسـتفتاء الشعبى على الدستور الجديد بتاريخ ٢٣ يونيه ١٩٥٦ . وكان ذلـك تطبيقـا

=المناصرين له عبد الحميد متولى وكان من جملة آرائه فى هذا الشأن أن الاستفتاء هو الطريقة الوحيدة التى تتناسب مع ظروف المجتمع المصـرى . راجـع مؤلفـه الوسيط – المرجع السابق ، ص ٧٧ وما بعدها .

(١) وكان هذا الدستور يقيم نظاما جمهوريا نيابيا برلمانيا ، وقد أخذ بفكرة النظام النيـابى الخالص دون أن يفسح مجالا لممارسة الشعب لبعض السـلطات بنفسـه ، ويـرى البعض أنه كان نسخة جمهورية من دستور ١٩٢٣ ، رمزى الشاعر ، مؤلفه سـابق الإشارة ص ١٦٢ ، وكان هذا الدستور قد قرر ضمانات تكفل اسـتقرار الحكومـة وذلك بتنظيم مسألة تقرير المسئولية الوزارية أمام البرلمان تنظيما دقيقا وتقييد سـلطة البرلمان فى سحب الثقة من الوزارة وتقييد سلطة الوزارة فى حل البرلمان ، كما أخذ أيضا بنظام المجلسين . راجع فى ذلك ثروت بدوى – النظام الدستورى العربـى – ١٩٦٣ ، ص ٣٠٩ .

للنص الذى ورد فى المشروع فى المادة ١٩٣ منه . «ويجرى الاستفتاء على الدستور يوم السبت الثالث والعشرين من شهر يونيه سنة ١٩٥٦» . وتنص المادة ١٩٦ على أن يعمل بهذا الدستور من تاريخ موافقة الشعب عليه فى الاستفتاء وتم الاستفتاء فى اليوم المحدد ووافق عليه الشعب بأغلبية كاسحة وهى ٩٩,٦٤% وكان هذا الدستور أول دستور مصرى يصدر بطريقة الاستفتاء الشعبى ثم أصبحت سنة متبعة فى إصدار دساتير الجمهورية المصرية وكان أخرها دستور ١١ سبتمبر ١٩٧١ .

وثمة ملاحظات نستطيع أن نرصدها على طريقة إعداد وإصدار هذا الدستور باعتباره أول دستور تصدره الثورة .

الملاحظة الأولى : أن هذا الدستور مثل أول وثيقة دستورية توضع فى مصر بطريق الاستفتاء الشعبى . وهى طريقة كما سبق وبينا تمثل نهاية التطور الديمقراطى فى مسألة وضع الدساتير كما يؤكد على ذلك الفقه الدستورى .

إلا أننا نستطيع أن نقول أن هذا الاستفتاء الذى صدر به دستور ١٦ يناير ١٩٥٦ لم يكن فى حقيقته إلا استفتاء سياسيا بعيدا كل البعد عن الديمقراطية . وهو ما يسمى فى فرنسا plébiscite فالاستفتاء على هذا الدستور تم مع الاستفتاء الشخصى على تولية الرئيس جمال عبد الناصر رئيسا للجمهورية فى بطاقة واحدة . ومن ثم كان هذا الدستور فى حقيقته برنامج سياسى للرئيس . ويعزز ذلك أن هذا الدستور وضع بواسطة المكتب الفنى لرئيس الجمهورية .

والملاحظة الثانية : أن طريقة عمل الدستور ومناقشته قد تمت بطريقة غير ديمقراطية بالمرة . فقد عهد بعمل الدستور إلى المكتب الفنى

لرئيس الجمهورية كما سبق أن قلنا . وكان الأحرى أن تشكل له لجنة متخصصة على أقل تقدير . وبعد ذلك قام مجلس الوزراء بمناقشته فى ثلاث جلسات فقط فى ثلاثة أيام .

الملاحظة الثالثة : أن نتيجة الاستفتاء على هذا الدستور لم تكن بحال معقولة ولا مقبولة حيث أن هذه النتائج ونسب التصويت - من فرط شذوذها- لا يمكن لنا بحال أن نصدقها فهى تتعارض وطبائع الأشياء .

فمن ناحية أولى : أنه لم يحدث فى التاريخ الإنسانى إجماع البشر فى أى مكان على شيء واحد بهذه النسبة المذهلة . حتى وجود الله ذاته لم يحظ بهذا الإجماع .

ومن ناحية ثانية : فإنه إذا فرض وحضر الناخبون المقيد أسماؤهم في الجداول الانتخابية – والذين لا يحول دون حضورهم استحالة مادية معينة فإن استبعاد المتوفين والمسافرين لا يمكن أن يحقق مثل هذه النسبة .

ومما يؤسف له أن هذه البدعة ، قد أصبحت سُنة متبعة فى نظامنا الدستورى والسياسى ، وأصبحت الموافقات الشعبية سواء فى الانتخاب أو الاستفتاء تتم بصورة إجماعية لصالح الحكومة وحزبها . وهو أمر يؤدى إلى عقم النظام السياسى والدستورى فى الدولة .

٢- طريقة وضع دستور ١١ سبتمبر ١٩٧١ :

أعلن رئيس الجمهورية الدستور المؤقت للجمهورية العربية المتحدة فى ٢٣ مارس ١٩٦٤ ليعمل به ابتداء من يوم الأربعاء الموافق الخامس والعشرين من شهر مارس سنة ١٩٦٤ . وذلك حتى يتم مجلس الأمة الذى بدأ عمله فى صبيحة يوم الخميس الموافق السادس والعشرين من مارس سنة ١٩٦٤ – عمله بوضع مشروع دستور (دائم) للجمهورية العربية المتحدة .

وطرح مشروع هذا الدستور على الشعب للاستفتاء فيه[١] . وبات واضحا من هذا الإعلان أن مجلس الأمة هو الذى سيقوم بوضع مشروع الدستور ثم بعد ذلك يتم عرضه على الشعب لاستفتائه بشأن هذا المشروع فإن وافق عليه أصبح دستورا نافذا .

وعلى أثر ذلك تشكلت اللجنة التحضيرية لإعداد مشروع الدستور ، وبدأت عملها - فى الثانى من شهر يونيه سنة ١٩٦٦ - بدراسة عيوب الدستور المؤقت ومراجعة مبادئ الميثاق الوطنى ، وقامت بإعداد البحوث والدراسات المقارنة فيما يتعلق بالمبادئ الأساسية فى دساتير العالم . ثم قامت اللجنة بعمل جلسات استماع على مختلف المستويات - بداية من ١١ فبراير ١٩٦٧ حتى نهاية شهر مايو ١٩٦٧ ، وانتهت هذه اللجنة بالفعل من تحريو مسودة مشروع الدستور فى نهاية شهر مايو ١٩٦٧ .

غير أن ظروف العدوان التى حدثت فى ٥ يونيه ١٩٦٧ قد حالت دون إتمام هذا العمل فلم يتمكن مجلس الأمة من إقرار مشروع الدستور . وتعلق الأمر كله بعد ذلك بإزالة آثار العدوان . الذى حدث على مصر والوطن العربى . وبعد تولى الرئيس السادات مقاليد الحكم فى الدولة أسرع فى إصدار الدستور ، وأبلغ رغبته هذه إلى مجلس الشعب فى ٢٠ مايو ١٩٧١ . وطلب الرئيس السادات أن يتضمن الدستور المقترح الأحكام الآتية :

---

(١) وصف دستور معين بأنه دائم يعد وصفا غير دقيق ، لأنه لا يوجد دستور وضعى دائم ، فالدساتير جميعها عرضة للتغيير والتعديل ، وإذا كنا نذكر هذا الوصف لدستور سنة ١٩٧١ فذلك راجع إلى استخدامه فى كافة الوثائق الدستورية المتعلقة به .

١-أن يكون الدستور الجديد مستمدا من ترابنا ، وأن يؤكـــد الانتمـــاء المصرى إلى الأمة العربية .

٢-وأن ينص الدستور على حماية كل المكتسبات الاشتراكية ، وتدعيمها وخلق الظروف الملائمة لتوسيع نطاقها بما فى ذلك النسبة المقـــررة فى الميثاق للفلاحين والعمال فى مجلس الشعب ، وفـــى المجـــالس الشعبية المنتخبة على مختلف المستويات .

٣-تحديد الصلة الوثيقة بين الحرية الاجتماعية والحرية السياسية .

٤-يجب أن يؤكد الدستور أن الشرعية الاشتراكية هـــى أســـاس كـــل العلاقات فى المجتمع وفى الدولة ، وأن الدولة تخضع للقانون كمـــا يخضع له الفرد .

٥-ويجب ألا يكون هناك قرار أو إجراء - مهما كانت السلطة المصدرة له - بمنأى عن رقابة القضاء . وأن القانون يكفل الحق لكل واحـــد أن يلجأ للقضاء .

٦-أن يكفل الدستور لمجلس الشعب كل الضمانات بما فيها عـــدم حلـــه خلال مدته الدستورية إلا فى حالة الضرورة ، ولا يحل المجلـــس إلا باستفتاء شعبى فى حالة الضرورة .

٧-أن ترتبط السلطة بالمسئولية وأن تحدد المسئولية تحديـــدا واضحـــا وصريحا .

٨-تحديد مدى زمنى لتولى الوظائف السياسية والتنفيذية .

٩-تأكيد دور القطاع العام والقطاع التعاونى وكل الضمانات للقطاع الخاص - للمشاركة فى إطار الخطة ، وتقرير الحماية والضمان لهم.

وعلى أثر تلقى مجلس الشعب رسالة رئيس الجمهورية عقد جلسة بتاريخ ٢٤ مايو ١٩٧١ عرض فيها رئيس المجلس على أعضائه - موضوع وضع دستور للبلاد - وتم تشكيل لجنة تحضيرية من ثمانين عضوا من أعضاء المجلس ، وكفل المجلس لهذه اللجنة حق الاستعانة بمن تشاء من أهل الفكر والرأى فى المجتمع بجميع فئاته ، وكذلك بعلماء الدين ، وأهل الخبرة فى المجالات التى تتصل بموضوع وضع الدستور .

وتفرعت هذه اللجنة إلى لجان أربع ، اختصت اللجنة الأولى بدراسة المقومات الأساسية للمجتمع والحريات والأخلاق ، أما اللجنة الثانية : فتختص بدراسة نظام الحكم . وكانت دراسة نظم الإدارة المحلية والقوانين الأساسية من اختصاص اللجنة الثالثة . وأخيرا اللجنة الرابعة : وتختص بتلقى مقترحات الجماهير وعمل موجز لها وتبويبها وتوزيعها على اللجان الثلاثة السابقة كل فيما يخصه . ولقد تفرعت هذه اللجان إلى لجان فرعية كثيرة ، وذلك لكى يسهل عليها القيام بكافة المهام المنوطة بكل لجنة .

على أنه فى ١٤ يوليه ١٩٧١ اجتمعت اللجنة التحضيرية بكامل هيئتها ، وراجعت مشروعها النهائى عن الدستور - والذى تضمن المبادئ الأساسية للدستور المقترح - وأعدت عنه تقريرا تقدمت بـه إلى مجلس الشعب بتاريخ ٢٦ يوليه ١٩٧١ ، وتمت مناقشة المشروع فى مجلس الشعب وتم إقرار كثير من المبادئ التى ضمنتها اللجنة مشروعها، وبعد ذلك أحيل الأمر كله إلى لجنة سميت آنذاك «لجنة الصياغة» لكى تتولى صياغة

نصوص الدستور على ضوء المبادئ الدستورية التى أعدتها اللجنة التحضيرية .

وفى الثامن من شهر سبتمبر سنة ١٩٧١ ، تم عرض مشروع الدستور على اللجنة المركزية فوافقت على المشروع ، ثم عرض المشروع بعد ذلك على الشعب – مع وثيقة إعلان الدستور . وذلك للاستفتاء فيه يوم ١١ سبتمبر ١٩٧١ ، وقد وافق الشعب على المشروع ، وأصدره رئيس الجمهورية فى نفس اليوم لكى يعمل به من ذات التاريخ(١) على أن الأمر اللافت للنظر – حقيقة – هو نشر مواد مشروع الدستور فى نفس اليوم الذى تم فيه إجراء الاستفتاء أى فى يوم ١١ سبتمبر ١٩٧١ .. وهو أمر غريب لم يعرفه التاريخ الدستورى المصرى من قبل ، ولا عرفه فى أى دولة من الدول الأخرى فى العالم ! وهو بحق أمر عجاب ..!! إذ كيف يستطيع الشعب – أى شعب مهما بلغت درجة وعيه السياسى – أن يبدى رأيا فى مشروع دستور فى يوم واحد ! بل خلال ساعات معدودة فكان أولى أن يترك للشعب – بهيئاته السياسية والمهنية والنقابية فرصة مناسبة لمناقشة هذا

---

(١) وذهب الدكتور عبدالحميد متولى إلى أن مشروع الدستور الذى عرض على الشعب فى الاستفتاء الشعبى فى ١١ سبتمبر ١٩٧١ ، ليس هو المشروع الذى أعدته اللجنة التى كانت مشكلة لذلك ، وإنما حقيقة الأمر أن هذا المشروع كان من نتاج لجنة أخرى تسمى لجنة التنسيق حيث يقول : «... فقد كان من الظاهر أن الدستور من عمل لجنة الدستور ، وهى لجنة محترمة ، مكونة من بعض أساتذة الجامعات وبعض كبار رجال الفكر والعلم والحقيقة أن الدستور من وضع لجنة سرية هى لجنة التنسيق أو التلفيق تعمل بما يرضى ويشبع نشوة السلطة عند السادات» . انظر مؤلفه – نظرات فى أنظمة الحكم فى الدول النامية – ١٩٨٥ ص ٦٦٣.

المشروع بعد نشره وقبل الاستفتاء فيــه . ذلــك حتــى يتســنى للمؤيديــن والمعارضين أن يبدوا فيه رأيا - يؤدى إلى تبصير الشعب بحقيقة الدستور .

المطلب الثانى

القوانين الأساسية كمصدر تشريعى للقانون الدستورى

يقتضى الأخذ بالمعيار الموضوعى فى تعريف القانون الدســتورى - وهو ما يناصره الرأى الراجح فى الفقه المصرى ، والفرنســـى - اعتبــار القانون العادى الصادر عن السلطة التشريعية مصدرا للقواعد الدستورية .

ذلك أن المعيار الموضوعى ، يرى أن القاعدة القانونية تكون قــاعدة دستورية بحسب طبيعتها وجوهرها دون نظر إلى الجهة التى أصدرت هــذه القاعدة . وهل هى السلطة التأسيسية أم السلطة التشـــريعية ؟ وكذلــك دون النظر إلى الإجراءات المتبعة فى إنشاء وتعديل هذه القاعدة . وذلــك علــى خلاف المعيار الشكلى فى تعريف النصوص الدستورية . وقد سبق بيان ذلـك تفصيلا .

ويطلق أنصار المعيار الموضوعى على القانون العادى الذى يمثــل مصــدرا تشــريعيا للقــانون الدســتورى اصطــلاح القوانيــن الأساســية lois Organiques[(١)] .

---

(١) فى الفقه الفرنسى انظر :

Burdeau (G.) : Manuel Dr. Constit,. Op. citi pp. 64 et suiv .
La ferriere : op. cit p. 286 .
Duvergen (M) : institutions politique et droit Constitutionnel . T.2. Le systeme .
Politique Franc,ais : P.U.F. 1973. p. 292 .

أولا .. مفهوم القوانين الأساسية :

وتعرف القوانين الأساسية ، بأنها قواعد قانونية عادية صادرة عن المشرع العادى «السلطة التشريعية» وتنظم مسائل دستورية بطبيعتها أو فى جوهرها .

وتعتبر هذه القوانين مصدرا للنظام الدستورى فى الدولة متى كانت تتعلق بتنظيم الحكم من الناحية السياسية . «فوثيقة الدستور – مع التسليم بأهميتها بوصفها المصدر – الأول للقواعد الدستورية فى بلاد الدساتير المكتوبة – فإنها ليست المصدر الوحيد للقواعد الدستورية المكتوبة ، وإنما يوجد إلى جوارها قواعد دستورية تتضمنها نصوص بعض القوانين الصادرة من السلطة التشريعية ، فهذه القوانين تعالج مسائل تعتبر دستورية بطبيعتها أو فى جوهرها»[١] .

ثانيا .. أمثلة للقوانين الأساسية :

يقسم الرأى الراجح فى الفقه القوانين الأساسية إلى قوانين تصدر بناء على تكليف الدستور . وقوانين تصدر بمبادرة من السلطة التشريعية[٢] .

فى الفقه المصرى :

انظر : ثروت بدوى ، المرجع السابق ، ص ٤٤ ، محمد حسنين عبدالعال – المرجع السابق ، ص ٦٨ وما بعدها ، رمزى الشاعر ، النظرية العامة ، المرجع السابق ، ص ١٣٦ ، عبدالحميد حشيش – المرجع السابق ، ص ٩٢ ، بكر القبانى ، المرجع السابق ، ص ٦١ .

(١) د. محمد حسنين عبدالعال ، المرجع السابق ، ص ٦٩ .

(٢) د. عبدالحميد حشيش ، المرجع السابق ، ص ٩٤ .

فالقوانين التى تصدر بتكليف من الدستور . تعنى أن الدستور ينـــص على المبدأ العام بخصوص موضوع معين ثم يحيل الأمــــر إلـــى الســـلطة التشريعية لتنظيمه .

ومن ذلك مثلا ما ينص عليه الدستور المصرى فى المادة ٦٢ منـــــه على أن «للمواطن حق الانتخاب والترشيح وإبداء الرأى فى الاستفتاء وفقـــا لأحكام القانون» ومن ثم فإن قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياســـية يعتـــبر قانونا أساسيا مكملا للدستور . وكذلك نص الدستور فى المادة ١٧٦ منه على أن «ينظم القانون كيفية تشكيل المحكمة الدستورية العليـــا ويبيـــن الشـــروط الواجب توافرها فى أعضائها وحقوقهم وحصانتهم» .

وفى النظام الفرنسى نجد القوانين الأساسية أكثر تميزا إذ تمثل مرتبة أعلى من التشريعات العادية فالمشرع الدستورى الفرنسى فى دســتور ١٩٥٨ نص فى المادة ٤٦ منه على أن القوانين التى يعطيها الدستور صفة القوانيـــن الأساسية يتم التصويت عليها وتعديلها كما يلى :

- لا يعرض المشروع أو الاقتراح للمناقشة والتصويـــت عليـــه فـــى المجلس الذى قدم إليه أولا إلا بعد مضى ١٥ يوما من إيداعه .
- تطبق فى هذه الحالة الإجراءات المنصوص عليها فى المـــادة ٤٥ . وفى حالة عدم اتفاق المجلسين ، فيجب أن توافـــق عليـــه الجمعيـــة الوطنية بالأغلبية المطلقة لأعضائها . وتطبق نفس الإجراءات علـــى القوانين الأساسية المتعلقة بمجلس الشيوخ ولا يجوز إصـــدار هـــذه

القوانين إلا بعد عرضها على المجلس الدستورى ليرى مدى مطابقتها للدستور(١) .

ومن القوانين الأساسية التى نص عليها الدستور الفرنسى وتخضـــع لهذه الإجراءات ما نصت عليه المادة ٢٥ من هذا الدستور وتتعلق بتحديد مدة المجلسين النيابيين وعدد أعضائهما ومكافآتهم وشروط الترشيح وموانعـــه . وكذلك ما نصت عليه المادة ٦٣ من الدستور الفرنسى بشأن إصدار قـــانون أساسى لتنظيم المجلس الدستورى .

ويضرب الفقه مثلا آخر للقوانين الأساسية التى تعتبر مصدراً للقواعد الدستورية المكتوبة ما نص عليه الدستور الكويتى الصادر فى ســـنة ١٩٦٢ فى مادته الرابعة من أن «.. ينظم سائر الأحكام الخاصة بتـــوارث الإمـــارة قانون خاص يصدر فى خلال سنة من تاريخ العمل بهذا الدستور ، وتكون له صفة الدستورية فلا يجوز تعديله إلا بالطريقة المقررة لتعديل الدســـتور ..»

---

(١) Art. 46 – Les lois auxquelles La constituation confére la carsac-tére de lois organiques sont votées et modifiées dans les conditions suivantes .

Le projet ou la proposition n'est soumis a la délibération et au vote de la oremiére assemblée saise qu'a l'expiration d'un délai de quinze jours apréte son dépô .

La procédure la l'article 45 est applicable, Toutefois, fauted d'accord entre les deux assemblére, et texte ne peut être adoppté par l'Assemblée Nationals en derniére lecture qu'a la majorité absolue de ses members .

Les lois organiques relatives au Sénat doivent être voitée dans les mêmes termes par les deux assemblées .

Les lois organiques ns peuvent être promulguées qu'aprés déclaration par le Conseil contitutionnel de leur conformité à la const-itution. Duverger (M) : Constitution et decouments politiques – 1989. P. 302 .

كما نصت المادة ٩٥ من الدستور على أن «يحدد القانون المشار إليه في المادة الرابعة الشروط اللازمة لممارسة الأمير صلاحياته الدستورية ..» .

أما عن القوانين الأساسية التى يصدرها المشرع من تلقاء نفسه فهى تلك القوانين التى تنظم مسائل تعتبر دستورية بطبيعتها ويضرب الفقه لذلك مثلا بالقانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ والذى ينظم الأحزاب فى مصر . ومن ذلك أيضا فى فرنسا قانون انتخاب الجمعية الوطنية الصادر فى سنة ١٨٧٥[١] .

ثالثا .. مرتبة القوانين الأساسية :

فى تحديد مرتبة القوانين الأساسية يفرق الفقه بين حالتين :

الأولى : وجود دستور مرن ، يعنى أنه لا يختلف فى طريقة وضعه أو تعديله عن القوانين العادية فلا يستلزم إجراءات خاصة فى تعديلة ، فالبرلمان كما يعدل التشريع العادى يعدل التشريع الدستورى وبذات الإجراءات . كما قد يكون هذا الدستور دستورا عرفيا – كالدستور البريطانى – ومن ثم فقيام هذه التشريعات التى تنظم موضوعات دستورية أمر وارد .

ففى هذا النظام وذاك لا توجد فكرة جمود الدستور أو تدرج القواعد القانونية . فلا يجدى والحال كذلك التفرقة بين قانون دستورى وبين آخر أساسى أو عادى . فالكل سواء وفى مرتبة واحدة .

أما الثانية : وجود دستور جامد . فهنا تتمتع الوثيقة الدستورية بنوع معين من الجمود . فالوثيقة الدستورية تصدر بإجراءات خاصة ، كما أنها تعدل أيضا بإجراءات خاصة . ومن ثم فهى تسمو على غيرها من

---

(١) د. عبدالحميد حشيش ، المرجع السابق ، ص ٩٨ :

التشريعات الأخرى فى الدولة . هنا يكون لنا أن نتساءل عن مرتبة القوانين الأساسية ؟ يجيب الفقه بأنها تأتى فى مرتبة أقل من الدستور وذلك رغم أنها تكمله وتنظم موضوعات دستورية كما سبق القول .

ولكن هل تتميز القوانين الأساسية عن القوانين العادية ؟ يجيب الفقه بأن ذلك إنما يكون إذا ما جعل لها الدستور مرتبة متميزة عن القوانين العادية . ومن ذلك ما ذهب إليه الدستور الفرنسى الصادر فى سنة ١٩٥٨ . أما إذا ضن عليها الدستور بهذه المكانة المتميزة فإنها تصبح والقوانين العادية الصادرة عن السلطة التشريعية سواء بسواء ، وهو الرأى السائد فى الفقه المصرى .

رابعا .. موقفنا من فكرة القوانين الأساسية كمصدر تشريعى للقواعد الدستورية :

فى الحقيقة ، نحن نفرق بين وجود القوانين الأساسية فى ظل دستور مرن أو عرفى ووجودها فى ظل دستور مكتوب جامد .

ففى الحالة الأولى . فى ظل دستور مرن أو عرفى ، فإن تحديد القواعد الدستورية يتم عن طريق المعيار الموضوعى وفى ذلك فنحن نتفق تماما مع الرأى الراجح فى الفقه المصرى والفرنسى . ومن ثم فلا يكون ثمة تدرج فى القواعد القانونية الحاكمة فى الدولة لا فرق فى ذلك بين قواعد دستورية أو قانونية عادية .

أما فى الحالة الثانية : والتى يكون فى الدولة دستور مكتوب وجامد يتطلب فى إصداره وتعديله إجراءات تختلف عن تلك التى تصدر بها القوانين التشريعية سواء أكانت أساسية أو عادية .

فى هذه الحالة يصعب التسليم لدينا بالرأى السائد فى الفقه والذى مؤداه اعتبار التشريعات الأساسية مصدرا للقواعد الدستورية . على سند من القول بأنها تنظم مسائل دستورية بطبيعتها . وذلك لصعوبة تحديدها . ولنا أن

نتساءل عن الأثر المترتب على اعتبار القوانين الأساسية مصدراً للقواعد الدستورية فى ظل دستور مكتوب وجامد ؟ هل تلحق هذه القوانين بالدستور وتأخذ حكمه سواء من حيث تعديله أو من حيث إصداره . إن كان الأمر كذلك فنحن أمام جزء من الوثيقة الدستورية المكتوبة وإن كان منفصلا عنها وهو أمر جائز ومشروع .

ونستطيع أن نمثل لذلك بالمثال الذى ينتظمه الدستور الكويتى الصادر فى سنة ١٩٦٢ . فالمادة الرابعة من هذا القانون عندما أحالت أمر تنظيم سائر الأحكام الخاصة بتوارث الإمارة إلى قانون خاص يصدر فى خلال سنة حددت فى ذات النص طبيعة هذا القانون حين قالت «.. تكون له صفة الدستورية فلا يجوز تعديله إلا بالطريقة المقررة لتعديل الدستور» ومن ثم فنحن أمام قانون دستورى يلحق بالوثيقة الدستورية ويأخذ حكمها ومن ثم لا يمكن فى نظرنا أن يكون قانونا أساسياً . أما إن كانت هذه القوانين لا تأخذ مرتبة النصوص الدستورية ، ولا تلحقها أحكامها عند الإصدار أو التعديل . أو ترتب عند مخالفتها جواز الدفع بعدم الدستورية . فإن اعتبارها – والحال كذلك – مصدرا للنصوص الدستورية المكتوبة أمر لا يستقيم . فهذه القوانين إما أن يحدد لها الدستور المكتوب مكانة معينة فى السلم القانونى فى الدولة كما هو الحال فى فرنسا ويكون لها مرتبة مميزة عن التشريعات العادية ولكنها تصبح دون الدستور ومن ثم تتقيد بأحكامه . ولا تكون مصدرا له بحال . أو لا يحدد لها الدستور هذه المكانة كما هو الحال فى النظام المصرى ومن ثم فإنها لا تخرج عن كونها قوانين عادية ولا تمثل مصدرا للنظام الدستورى فى الدولة .

المبحث الثانى

العرف ودوره فى النظام الدستورى

العرف La coutume بصفة عامة هو اعتياد الناس علـــى ســـلوك معين وشعورهم بإلزامه وبضرورة مجازاة من يخالفه . والعرف بهذا المعنى يمثل أقدم مصدر للقاعدة القانونية عرفها المجتمع الإنسانى ، فـــهو مصـــدر تلقائى مظهرى بطئ ينبع من مشاكل الناس وما يحيط بها من واقع(١) .

وإذا كان العرف بهذا المعنى يمثل المصدر الرئيسى للقــــانون فـــى المجتمعات البدائية حيث أنه بمفهومه وآليات تكوينه كان يتسق مع الحياة فـــى هذه المجتمعات . فإن ظروف المجتمع الحديث وما طرأ عليه من تطور أدى إلى سيادة التشريع المدون وتراجع العرف وأصبحت مكانته – بالقياس لمـــا كانت – ضئيلة للغاية . فهو فى ظل التشريع المكتوب ينهض بدور المفســـر أو المكمل أو المعاون لهذا التشريع فى تنظيم العلاقات فى المجتمع .

وإذا انتقلنا من التعميم إلى التخصيص لسلمنا بدور العرف فى النظام الدستورى . وذلك لأن الوثيقة الدستورية دائما تأتى بنصوص عامة ومبـــادئ أساسية دون أن تخوض فى تفصيلات دقيقة . كما أن هذه الوثيقة إنما تطبـــق فى واقع سياسى متحرك ومن ثم فهى بذاتها تحتاج إلى عـــرف يفســـرها أن انتابها غموض . أو يكملها إن كان بها نقص . «فلا يمكن مثلا حين نطــــالع نصوص دستور الاتحاد الأمريكى الصادر فى سنة ١٧٨٧ ، أن تســـتخلص صورة كاملة وحقيقية لمركز رئيس الجمهورية وعلاقته بالكونجرس تطـــابق ما عليه حقيقة الحياة السياسية للولايات المتحدة الأمريكية الآن فقـــد أدخـــل

---

(١) نعمان محمد خليل جمعه ، دروس فى المدخل للعلوم القانونية ، ١٩٨٠ ، ص ١٩٣ .

العمل على هذه النصوص كثيراً من التعديلات ، التى وإن لـــم تـــدون فـــى نصوص مكتوبة فإنها تهيمن لا شك على التنظيم الدستورى القائم ..»(١) .

وإذا سلمنا بوجود دور محدد للعرف الدستورى ، فيجـــب أن نحـــدد ماهية هذا العرف وكيفية تكوينه ثم التمييز بين العرف الدستورى والدســـتور العرفى وبعد ذلك نحدد أنواع العرف الدستورى التى يمكن تصور وجودهـــا فى ظل دستور مكتوب . وأخيرا نحدد القيمة القانونية للعرف الدستورى .

وعلى ذلك سوف نقسم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب على الوجه التالى:

المطلب الأول : مفهوم العرف الدستورى

المطلب الثانى : أنواع العرف الدستورى

المطلب الثالث : القيمة القانونية للعرف الدستورى .

المطلب الأول

مفهوم العرف الدستورى

لتحديد مفهوم العرف الدستورى la coutume constitutionnelle ينبغى من وجه أول تعريفه وتحديد أركانه . ومن وجه آخر تقييمه(٢) .

---

(١) طعيمه الجرف ، نظرية الدولة والأسس العامة للتنظيم السياسى ، الكتـــاب الثـــانى ، ١٩٦٦ ، ص ٨٣ .

(١) La ferriée (J) L La coutume Constitutionnelle son role et sa valeure R.D.P. 1944 p. 20 et suiv .

- Chevallier (J) L La coutume et la droit constitutionnnel Francais, R.D.P. 1970 pp. 1375 et suiv . ==

الفرع الأول

تعريف العرف

ينشأ العرف الدستورى من اعتياد سلطة من سلطات الدولة على سلوك معين بصدد موضوع من موضوعات القانون الدستورى ، وشعورها بإلزام هذا السلوك . وترتيب جزاء على مخالفته .

وللعرف بهذا المعنى ركنان : يتمثل الأول فى ركن مادى . والثانى ركن معنوى .

أولا .. الركن المادى للعرف :

يتمثل الركن المادى للعرف فى اعتياد سلطة من السلطات العامة على سلوك معين . وهذا الركن يتمثل فى العادة التى تنشأ من اتجاه السلطة الحاكمة نحو سلوك بعينه تجاه مشكلة دستورية معينة ويجب أن تستقر فى اتجاهها إلى هذا السلوك مدة معقولة من الزمن .

- Levy (D) : De l'idée de coutume constitutionnelle Rec . d'études en l'honner de CH. Eesenmann 1975, pp. 81 et suiv .
- Rails (S) : Réflexions sur la nation de coutume constitutionnelle, R. admi . 1979 .
- Teroper (M) : Necessité fait loi : Réffexions sur la coutume constitutionnelle Mélanges charlier 1981, p. 309 .
- Reglade (M) ; La coutume endroit constitutionnel interne th Bordeaux 1919 .

وفى الفقه المصرى انظر :

عبدالحميد متولى ، المفصل ، المرجع السابق ، ص ١٥٦ ، ثروت بدوى ، المرجع السابق ، ص ١٣٩ ، محمد حسنين عبدالعال ، المرجع السابق ، ص ٨٤ ، سعاد الشرقاوى ، عبدالله ناصف ، المرجع السابق ، ص ١١٥ ، عبدالحميد حشيش ، المرجع السابق ، ص ٥٩ ، يحيى الجمل ، المرجع السابق ، ص ٤٢ .

وعلى ذلك يجب أن يتوافر فى هذه العادة أى الركن المادى للعرف عدة شروط تتمثل فى عمومية السلوك ، وقدمه واطراده ومشروعيته .

وعمومية السلوك تعنى ضرورة درج أغلب السلطات الحاكمة على هذا السلوك وعدم مخالفته . ومن ثم فإذا كانت هذه العادة من صنع أقلية فإنها لا تكون الركن المادى للعرف .

أما بالنسبة للقدم . فيجب أن تتبع السلطات الحاكمة هذه العادة لمدة معقولة يتحقق من خلالها الشعور بإلزام هذه العادة .

أما عن الاطراد فهو يعنى التعدد . ذلك أن واقعة واحدة لا يمكن لها أن تشكل الركن المادى للعرف . فالتعدد هو الذى يبين أهمية هذه القاعدة السلوكية بالنسبة للمجتمع وللبناء الدستورى فيه .

أما بالنسبة لمشروعية العادة فذلك أمر لا خلاف عليه فالعادة التى تتشكل بطريق المخالفة للدستور المكتوب أمر لا يمّكن أن يتحقق به الركن المادى للعرف .

ثانيا .. الركن المعنوى للعرف :

لا يكفى لقيام العرف الدستورى أن تعتاد سلطات الحكم على سلوك معين . بل يلزم علاوة على ذلك ، تحقق العنصر المعنوى وهو الشعور بضرورة وجود هذه القاعدة وإلزامها . فذاك العنصر هو ما يحول السلوك من مجرد كونه عادة إلى عرف أى قاعدة قانونية مكتملة الأركان . ومن مقتضيات توافر هذا الركن للعرف هو ترتيب جزاء عند مخالفة هذا السلوك .

والركن المعنوى للعرف هو الـــــذى يمـــيز بينــــه وبيـــن العـــادات والتقاليد . ذلك أن العادات والتقاليد لا يكون لها ثمـــة إلـــزام مـــن الناحيـــة القانونية. والقاعدة العرفية ، إذا ما اكتملت أركانها علـــــى الوجـــه المتقـــدم أصبحت قاعدة قانونية ملزمة .

الفرع الثانى

تقييــــم العــــرف

يتميز العرف بعديد من المميزات نذكر منها :

١-أن العرف يعتبر أكثر مصادر القانون الدستورى ديمقراطية ، وذلك لأنه مصدر شعبى ناتج من رضا أفراد المجتمع وقبولهم لحكمه . فهذا العرف لن يتكون إذا لم يوافق عليه الأفراد ويشعروا بإلزامه .

٢-العرف يعتبر المصدر الأول الذى يأتى متفقا مع الواقع حيث أنـــه فـــى حقيقته لا يخرج عن كونه تعبير عن الواقع . فـــهو لا يصـــدر بـــإرادة تحكمية أو مستبدة . وإنما ينشأ من الواقع مباشرة .

٣-العرف أكثر مرونة وملاحقة للتطورات السياسية والدستورية فى الدولة ، والتى لا يمكن أن يلاحقها التشريع . ومن ثم فإن العرف يخفـــف مـــن جمود القواعد القانونية المكتوبة . ويسد النقص الذى ينتج عـــن جمـــود التشريع المكتوب .

ورغم هذه المميزات ، فإن العرف دائما ينتقد بأنه مصـــدر للقـــانون يتكون ببطء شديد . فظهور القاعدة العرفية يحتاج إلى وقت طويل وذاك أمر

ينتج عنه بطبيعة الحالة صعوبة تحديد مضمون القواعد القانونية الدستورية العرفية .

ونحن لا نبغى – بطبيعة الحال – من المقابلة بين مزايا العرف وعيوبه أن نفاضل بينه وبين التشريع المكتوب كمصدرين أساسيين للقواعد الدستورية . فذاك أمر قد تجاوزه الزمن . وأصبح من المسلم أن لكل منهما دوره الأساسى- والذى لا غنى عنه – فى البناء الدستورى فى الدولة الحديثة.

على أن هذا الدور يختلف بطبيعة الحال من دولة إلى أخرى ومن نظام دستورى إلى آخر فدور العرف فى دولة ذات دستور مكتوب لا يماثل بطبيعة الحال دوره فى دولة ذات دستور عرفى .

العرف الدستورى والدستور العرفى :

من الثابت أن العرف الدستورى كمصدر منشىء للقاعدة القانونية يختلف دوره باختلاف النظام الدستورى فى الدولة ، فالدول ذات الدساتير المكتوبة يتضاءل فيها دور العرف الدستورى إلى حد كبير . ويظل الاعتماد الأساسى والأول على قواعد الوثيقة الدستورية المكتوبة . ويقوم العرف الدستورى La coutume constittutionnelle فى هذه الحالة بدور المفسر لغموض القاعدة الدستورية المكتوبة ، أو المكمل لها إذا كان بها نقص .

أما فى البلاد ذات الدساتير العرفية La constitution coutumiere فإن العرف يصبح هو المصدر الأول للقواعد الدستورية . فالدستور نفسه فى هذه الأنظمة يعد مكونا من مجموعة من القواعد القانونية ، التى أنشأها العرف . ولا يقدح فى ذلك أن تكون هذه القواعد العرفية مدونة فى مجموعات شبه رسمية . ذلك أن هذا التدوين يسهل عملية الرجوع إليها

ومعرفة احكامها . على أنه لا يغير من طبيعتها بحسبانها دساتير عرفية . ولعل المثال الوحيد لهذه الدساتير والذى يعيش فى عالم اليوم هو الدستور البريطانى[١] .

على أنه تجدر الإشارة إلى أن تقسيم الدساتير إلى دساتير مكتوبة ، ودساتير عرفية ، وتحديد دور العرف فى كل منها على ما سبق بيانه ؛ أمر يخضع لمعيار الطبيعة الغالبة فى النظام الدستورى . فالدستور البريطانى الذى يوصف دائما أنه دستور عرفى لا يعدم فى بنيانه الدستورى وجود وثائق دستورية مكتوبة تتميز بمرونتها . ومن ذلك العهد الأعظم Magna Carta petition of right سنة ١٦٢٨ وقائمة الحقوق . Bill of rights ويضاف إلى ذلك كثير من القوانين التى تصدر عن البرلمان والتى تنظم مسائل دستورية بطبيعتها مثل قانون تمثيل الشعب سنة ١٩١٨ وقانونا البرلمان الصادران فى سنتى ١٩١١ ، ١٩١٤ . وقد زادت تدخلات المشرع فى تنظيم المسائل الدستورية على حساب العرف ، خاصة بعد الحرب العالمية الثانية[٢] .

وإذا كان دور العرف فى ظل الدساتير العرفية أمر مسلم ، ولا يجادل فيه أحد فإن الأمر كان على خلاف ذلك فى الفقه بصدد دور العرف فى ظل وجود دستور مكتوب .

فقد ذهب البعض إلى أن العرف لا يمكن له أن يكون مصدرا للقواعد الدستورية فى ظل دستور مكتوب يصدر ويعدل بإجراءات خاصة .

---

(١) رمزى الشاعر ، المرجع السابق ، ص ٥٩١ ، محمد حسنين عبدالعال ، المرجع السابق ، ص ٣٦ هامش ١ .

(٢) د. عبدالحميد حشيش ، المرجع السابق ، ص ٦٦ .

فالدستور يأتى على قمة البناء القانونى فى الدولة ، وهذه المكانة لا يمكن أن تتحقق للقاعدة العرفية ، وذلك لأنها تنشأ بغير الإجراءات التى حددها القانون . وتزعم الأستاذ carre de Malberg هذا الاتجاه فى الفقه الفرنسى[١] . وأيده فى هذا الاتجاه الأستاذ Chevalier حيث يرى أن العرف لا يمكن له أن ينشىء قاعدة قانونية فى ظل دستور مكتوب وجامد . وإذا نشأت مثل هذه القاعدة العرفية فهى غير ذات قيمة قانونية . وذلك لأنها نشأت على خلاف نصوص الدستور . ويرى أن ما يعرف بالعرف الدستورى ما هو إلا وسيلة لتبرير بعض التطبيقات السياسية التى تفتقر الأساس القانونى[٢] .

فى حقيقة الأمر لا يسعنا إلا مخالفة هذا الرأى والانضمام إلى رأى جمهور الفقه المصرى والفرنسى . والذى يؤكد على وجود دور معين للعرف الدستورى فى ظل الدساتير المكتوبة . وإن اختلفت اتجاهاتهم بعد ذلك فى تحديد مدى هذا الدور .

فالتسليم بوجود دور للعرف فى ظل دستور مكتوب أمر من وجهة نظرنا لا يصح أن يكون محل خلاف . فالتشريع الدستورى المكتوب أى الوثيقة الدستورية تطبق فى واقع سياسى متحرك يموج بالأفعال وردودها ولا يمكن أن تواجه هذه النصوص الواقع العملى بدون وجود العرف الدستورى الذى يستطيع أن يفسر إجمال هذه القواعد أو يخصص عمومها أو يكمل ما

---

(١) Carré de Malberg : contribution à la théorie génerale de l'etat Paris 1922 pp. 582, 583 .

(٢) Chevalier (J) : La coutume et le droit constitutionnel Francais, R.D.P. 1970 p. 1415 .

يعتريها من نقص . ومن ثم فإن المقابلة بين الوثيقــة الدســتورية والعــرف الدستورى أمر لا يستقيم فى نظرنا .

المطلب الثانى

أنواع العرف الدستورى وقيمته القانونية

إذا كان الرأى الغالب فى الفقه الفرنسى ، يذهب إلى ضرورة وجــود العرف الدستورى بجوار الدستور المكتوب . فإنهم بعد ذلك اختلفــوا علــى حدود الدور الذى يلعبه العرف فى هذا النطاق . كما كان الخلاف اشد حــول تحديد القيمة القانونية للعرف الدستورى .

وعلى ذلك سوف نقسم هذا المطلب إلى فرعين : فنتناول فــى الأول أنواع العرف وفى الثانى : نبين القيمة القانونية للعرف الدستورى .

الفرع الأول

أنــواع العــرف

العرف الدستورى إما أن يكون عرفا مفسرا ، أو مكملا ، أو معدلا ، لنصوص الدستور . وسوف نتناول كل نوع من هذه الأنواع تفصيلا علــى الوجه التالى :

أولا : العرف المفسر la Coutume interpretative :

فى هذه الصورة يقوم العرف بدور المفسر لغموض النص الدستورى . ولكى ينهض بهذا الدور يفترض بداءة وجود نص دستورى غامض . ومــن

ثم فإن وضوح النص الدستورى يمنع من قيام هذه الصورة من صور العرف الدستورى .

والعرف المفسر يبين طريقة تطبيق النصوص وشروطها إن هى أحجمت عن تبيان ذلك . كأن يعمم نطاق تطبيقها أو يخصصه . على أنه يجدر التنبيه على ضرورة عدم استخدام العرف المفسر للخروج على المعنى الأساسى للنص الدستورى .

ومن أمثلة العرف المفسر ما جرى عليه العمل فى ظل دستور ١٨٧٥ من الاعتراف لرئيس الدولة بسلطة وضع اللوائح التكميلية على الرغم من خلو الدستور من نص صريح بذلك . حيث أنه كان تفسيرا لنص الدستور الذى أعطى لرئيس الجمهورية سلطة تنفيذ القوانين ، وهو ما لا يكون إلا بإصدار مثل هذه اللوائح .

والعرف الدستورى المفسر لا يثير مشكلة فى الفقه إذ الإجماع مستقر على قبوله والاعتراف به كمصدر للقاعدة الدستورية . إذ أنه فى حقيقته يلتمس وجوده من وجود النص الدستورى ذاته .

ثانيا : العرف المكمل la coutume complementaire

إذا كان العرف المفسر يقتصر دوره على تفسير غموض النص الدستورى فإن العرف المكمل يتعدى ذلك ليلعب دورا مؤثرا بجوار هذا النص المكتوب يتمثل فى إنشاء حكم جديد .

وكما يتضح من تسميته فالعرف المكمل ينشأ لكى يعالج مشكلة قصور النص الدستورى المكتوب . فهو يفترض – بداءة – أن الدستور

أغفل تنظيم مسألة معينة . فهنا يأتى العرف المكمل بالقاعدة القانونية التى تكمل هذا النقص .

فالعرف المكمل على خلاف العرف المفسر يتميز بأنه لا يستند إلى نص دستورى موجود كما أنه ينشئ قاعدة دستورية جديدة .

ويضرب الفقه أمثلة للعرف المكمل بما يلى :

فى ظل دستور ١٨٧٥ فى فرنسا نص على أن يكون الانتخاب بالاقتراع العام ، وكمل العرف هذا النص بأن جعل الانتخاب مباشرا وعلى درجة واحدة . كما أن هذا الدستور لم ينص على منصب رئيس مجلس الوزراء وكمل العرف ذلك .

كما جرى العرف فى ظل دستور ١٩٢٣ فى مصر على منح السلطة التنفيذية صلاحية إصدار لوائح الضبط . كما اجاز ان يرأس الملك الحكومة . وهو أمر لم ينص عليه الدستور صراحة .

والرأى الراجح فى الفقه يرى أن العرف المكمل يعد مصدرا للقواعد الدستورية[1] . ولا شك أن هذا النوع من العرف إنما يتعاظم دوره فى ظل

---

(١) لا يسلم الأستاذ Laferrére بوجود العرف المكمل فى ظل دستور مكتوب . إلا إذا استمد وجوده من نص دستورى مكتوب أى كان عرفا مفسرا ، أما إذا تضمن هذا العرف إضافة حكم جديد إلى نص الدستور فهو يدخل فى نطاق العرف المعدل لنصوص الدستور وهو مالا يصح الأخذ به .

Laferriere : op. Cit. P. 231 .

ويتجه أغلب الفقه فى فرنسا ومصر إلى رفض الرأى السابق على اعتبار أن العرف المكمل لا يتضمن مخالفة لنصوص الدستور المكتوب وإنما ينشأ لكى يسد نقصا فيه. وهو فى حقيقته تفسير لسكوت المشرع عن معالجة أمر بعينه . --

الدساتير الموجزة التى تقتصر فى تنظيمها للمسائل الدستورية على المسائل العامة والمبادئ الأساسية . ومن ذلك مثلا الدساتير المؤقتة أو تلك التى تصدر بعد ثورات أو تغييرات سياسية جذرية فى المجتمع .

على أن هذا لا ينفى نشوء العرف المكمل فى ظل الدساتير المطولة.

أيضا إن كان لذلك محل ، وفى الحدود التى سبق وأن حددناها .

ثالثا : العرف المعدل : la coutume modificatrice

يتضمن العرف المعدل مخالفة لنصوص الدستور . حيث إنه كما يتضح من تسميته يعمل على تعديل النص الدستورى . فهو لا يقتصر على تفسير غموضه كالعرف المفسر . أو إكمال ما يعتريه من نقص مثل العرف المكمل وإنما يهدف إلى تعديل النص الدستورى وإلغاء حكمه . وإضافة حكم جديد أو حذف حكم النص القائم .

ويميز الفقه بين نوعين من العرف المعدل : التعديل بالإضافة والتعديل بالحذف .

فالعرف المعدل بالإضافة : يهدف إلى إضافة أحكام جديدة قد تتضمن إضافة سلطات واختصاصات جديدة إلى هيئة من الهيئات الحاكمة . لم تقرها نصوص الدستور . ويجب أن تكون هذه الاختصاصات التى أضافها العرف المعدل جديدة تماما ولا يمكن إدخالها تحت أى تفسير موسع للنص الدستورى.

ويفرق بعض الفقه بين العرف المعدل بالإضافة والعرف المكمل ففى حين أن كلا منهما يتضمن فى حقيقة الأمر إضافة حكم جديد إلى نصوص

-- انظر فى تفصيل هذا الرأى والانتقادات الموجهة إليه ثروت بدوى ، المرجع السابق ، ص ٧٣ وما بعدها .

الدستور . إلا أن العرف المكمل يفترض سكوت المشرع الدستورى عن تنظيم المسألة التى تدخل فيها . أما العرف المعدل بالإضافة فيفترض إضافة أحكام جديدة إلى جوار الأحكام التى حددها النص الدستورى .

على أن الرأى الغالب فى الفقه يلحق هذا النوع من العرف المعدل بالعرف المكمل ومن ثم يأخذ حكمه .

أما النوع الثانى : فهو العرف المعدل بالحذف : يعنى أن يجرى العرف على اسقاط اختصاص من اختصاصات هيئة معينة نص عليه الدستور ، أو اسقاط العمل بنص من نصوص الدستور نتيجة لعدم استعماله . ومن ذلك ما نص عليه الدستور الفرنسى سنة ١٨٧٥ على حق رئيس الجمهورية فى حل مجلس النواب , ولم يُستخدم هذا الحق إلا فى سنة ١٨٧٧ وسبب أزمة سياسية وترتب عليها عدم استخدامه فيما بعد حتى صدور دستور ١٩٥٨ المعمول به فى فرنسا حتى الآن . ومثل آخر فى ظل دستور ١٨٧٥ فى فرنسا ، يتعلق بعدم استعمال رئيس الجمهورية لسلطته فى الاعتراض على إصدار القوانين . مما أدى إلى القول بسقوط هذا الحق بعدم استعماله .

وإذا كان الرأى الراجح فى الفقه يسلم بالعرف بالإضافة بحسبانه قريب الشبه بالعرف المكمل ، فإن هذا الاتجاه يذهب إلى عدم التسليم بالعرف المعدل بالحذف[1] . فالنصوص الدستورية لا يمكن أن تسقط بعدم الاستعمال

---

(١) Burdeau (G) : Manuel. Op. Cit. P. 62 .
عبدالحميد متولى ، المفصل ، المرجع السابق ، ص ١٩٩ ، طعيمه الجرف ، المرجع السابق ، ص ٩٣ ، ثروت بدوى ، المرجع ص ٧٨ ، رمزى الشاعر ، المرجع السابق ، ص ١٦١ ، سعاد الشرقاوى ، عبدالله ناصف ، المرجع السابق ، ص ١٢١ .

فترة من الزمن وإن طالت . فمثل هذا العرف يصعب التسليم بوجوده فى ظل دستور مكتوب جامد ينص على إجراءات معينة لتعديله . ومن ثم لا يجوز تعديله أو إلغاء أحكامه إلا عن طريق ولوج هذه الإجراءات . كما أن عدم تطبيق النص لا ينهض دليلا على إلغاء حكمه فليس من المبادئ القانونية أو فى المنطق القانونى ما يقضى بذلك . فثمة نصوص ينتظمها الدستور ، وحتى القانون العادى ويواجه بها المشرع فروضا قد لا تحدث فى الواقع العملى إلا نادرا . فعدم تطبيق النص مدة من الزمن مهما طالت لا تفقده صلاحيته للتطبيق إن توافرت شروطه والظروف المناسبة لهذا التطبيق .

على أن بعض الفقه الفرنسى قد ذهب إلى التسليم بصحة هذه الصورة من صور العرف المعدل استنادا إلى أنه يعد تعبيراً عن مبدأ سيادة الأمة[١] . التى تملك السلطة التأسيسية العليا ، ويجب العمل بإرادتها التى اتجهت إلى إنشاء هذا العرف . وهى حجة لا يصح التسليم بها ، بل إننا نرى أنه من الخطورة التسليم بها . فمن ناحية أولى : فإن الأمة هى التى وضعت الدستور وهى التى حددت الإجراءات التى يجب أن تتبع فى تعديل هذه النصوص . ومن ناحية ثانية : فإن هذا القول يفتح باباً للاستبداد حيث أنه يبيح إهدار نصوص الدستور على غير الطريقة التى ارتضتها الأمة لذلك .

رابعا : العرف المناقض :

ثمة نوع آخر للعرف هو العرف المناقض أو المخالف لنصوص الدستور ، حيث أن هذا العرف يتضمن مخالفة صريحة لنصوص الدستور . فهو يتضمن من ناحية أولى : إهدار نصوص نظمها الدستور صراحة . ومن

---

(١) Regiade (M) : op. Cit p. 160 . Capitant (R) . conférance au stage des avocats au conseil d'etat : Gazette du palaid 20 – 24 Fev . 1930 .

ناحية ثانية : يستحدث تنظيما جديدا لحكم مسألة معينة . فهذا العرف يقوم على «مخالفة وتحريف وغصب للسلطة»[(١)] . ومن ثم فإنه يعد عرفا غير مشروع ولا يمكن التسليم به .

ولعل أوضح الأمثلة التى حدثت تطبيقا لهذه الصورة من صور العرف المعدل هى لجوء الجنرال ديجول وحكومته إلى المادة ١١ من الدستور لتعديل بعض نصوصه وإهدار تطبيق نص المادة ٨٩ من ذات الدستور التى تحدد الإجراءات الواجبة الاتباع فى تعديل الدستور . وقد تم ذلك فى ٢٨ أكتوبر ١٩٦٢ وتعلق الأمر بتعديل المادة ٦ والمادة ٧ من الدستور وذلك بغرض أن يكون انتخاب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العام بدلا من طريقة الانتخاب غير المباشر بواسطة مجموعة من النواب .

وذهب جانب من الفقه الفرنسى إلى القول بأن سابقة تعديل الدستور فى استفتاء ٢٨ اكتوبر ١٩٦٢ بمقتضى المادة ١١ دون نص المادة ٨٩ تمثل عرفا دستوريا يجب الاعتداد به . هذا فضلا عن أن الاستفتاء يصحح ما قد يشوبها من عيوب[(٢)] . والحقيقة أن منطق حكومة الجنرال ديجول وأنصارها

(١) سعاد الشرقاوى ، عبدالله ناصف ، المرجع السابق ، ص ١٢١ .

(٢) Vedel (G) : Le droit par la ciutume, le monde 22-23 dec . 1968, prelot (M) : Sur une interpretation coutume de l'articte 11, le monde 15 mars. 1969. Goguel (Francois) : de la conformite du référendum du 28 oct. 1962 a la constitutiorr indroit, institutions et systemes politiques, Malanges en hommége a M. Duverger paris, 1987, P.U.F.P. 116 .
et Lampue (p) : le mode d'eléction du president de la république et procedure de l'article 11. R.D.P. 1962 pp. 932-933 .

من الفقه الفرنسى يعتبر من الناحية القانونية غير صحيح . فمن الشروط الأساسية لقيام العرف سواء أكان دستوريا أم تشريعيا أن يكون مشروعا وألا يخالف نص الدستور . والواقعة المدعاة عرفا تتناقض وصريح نص المادة ٨٩ من ذات الدستور . وعلى فرض التسليم بقيام العرف فى مثل هذه الحالة فإنه سوف يؤدى إلى إلغاء نص دستورى . وهو أمر غير مقبول[١] . ولا يمكن بحال الإدعاء بأن هذا التعديل كان بموافقة الأمة لمجرد الاستفتاء فيه . فالاستفتاء الذى يتم خلافا للدستور يعد استفتاء مزيفا وذلك لكونه يتصادم مع مصدر وجوده وهو الدستور .

ثم إن وسيلة تعديل الدستور الفرنسى والتى وردت فى المادة ٨٩ منه تكفل أيضا أن يعرض التعديل على الشعب للاستفتاء فيه . فالأصل أن تلتزم الأمة بإجراءات التعديل التى ارتضتها أساسا كطريقة لتعديل الدستور ، حتى لا تسير الأمور إلى طريق الفوضى . فالأمة لا يمكن أن يكون لها الحق فى أن تعبث بالقواعد الدستورية والتى سبق وارتضتها تنظيما دستوريا لممارسة السيادة الوطنية . أما أن يستبد الحكام بالسلطة ويزينوا هذا الاستبداد باسم الأمة فهذا هو الشر فى ذاته ، كما لا يمكن القول بحال بأن فتور الرأى العام أو لا مبالاته تجاه انتهاك قواعد الدستور ، يضفى نوعا من المشروعية على الإجراء المخالف للدستور .

فالأمة عليها أن تلتزم بنصوص الدستور ، فإن لم تقبلها فلها أن تعدلها بالطريقة المنصوص عليها فى ذات الدستور ، ولها أن تتخلص منها

(١) Debbash (Charles) , et autres : la V^{ème} république, 2 ^{ème} éd, paris, 1988, p, 88 .
Cadert (J) : op. cit. p. 14 .

بالثورة عليها لتغييرها فاستخدام الاستفتاء الشعبى لتغطية قرارات فردية تعبر عن إرادة الحكام يعتبر – فيما نرى – ستارا للاستبداد(١) .

الفرع الثانى

القيمة القانونية للعرف الدستورى

اختلف الفقه فى تحديد القيمة القانونية للعرف . هـل يـأخذ مرتبـة النصوص الدستورية أم يعلوها فى البناء القانونى فى الدولة . أم أنه مسـاو القانون العادى فى القيمة القانونية .

ذهب البعض إلى أن العرف الدستورى له قيمة تعلـو علـى قيمـة النصوص الدستورية Supra - Constitutionnelle يستوى فـى ذلـك أن ينشأ فى ظل دستور مرن أو دستور جامد(٢) .

والأخذ بهذا الرأى يترتب عليه نتائج شاذة منها : أن القواعد العرفيـة تستطيع تعديل النصوص الدستورية المكتوبة والعكس غير صحيـح . إذ أن السلطة التأسيسية لا تستطيع تعديل القواعد العرفية .

كما أنه يؤدى من الناحية السياسية إلى «تحجير الأوضاع السياسـية والدستورية للجماعة لأنها تغل يد أى سلطة فى الدولة عن مراجعة وتعديـل

---

(١) لمزيد من التفاصيل راجع : مؤلفنا فى الاستفتاء الشعبى ، المرجع السابق ، ص ١٤١ وما بعدها .

(٢) Duguit : op. cit p. 544 et Reglarde : op cit p. 235 et suiv .

العرف الدستورى . مادامت له قوة قانونية أعلى من قوة كل ما يصدر عـــن السلطة التأسيسية من نصوص»[١] .

وعلى خلاف الرأى السابق ، يذهب البعض إلى أن العرف الدستورى المفسر يأخذ مرتبة النص الدستورى المكتوب الذى نشأ فى ظله . أما أنـــواع العرف الدستورى الأخرى فتأخذ مرتبة القانون العادى .

ومن هذه التفرقة أن العرف الدستورى المفســـــر لا ينشـــئ قـــاعدة دستورية جديدة على خلاف الأنواع الأخرى[٢] .

على أننا نذهب مع الرأى الراجح سواء فى مصر أم فى فرنسا إلـــى التسليم بأن العرف سواءأكان مفسرا أم مكملا يأخذ مرتبة النص الدســـتورى ومكانته سواء كان ذلك في ظل دستور مرن أم فى ظل دستور جامد . فـــهذا العرف وذلك إنما جاء ليفسر ويكمل النص الدستورى ومن ثم فإنه يـأخذ ذات المرتبة[٣] .

---

(١) كمال أبو المجد ، المرجع السابق ، ص ٧٣ .

(٢) عبدالحميد حشيش ، المرجع السابق ، ص ٨٠ .

(٣) ثروت بدوى ، المرجع السابق ، ص ٨١ ، رمزى الشـــاعر ، النظريـــة العامـــة ، المرجع السابق ، ص ١٦٧ ، طعيمه الجرف ، المرجع السابق ، ص ٩٢ وأيضا فى الفقه الفرنسى :

Burdeau (G.) : Manual . op. cit pp. 62-63 .

الفصل الثانى

المصادر التفسيرية للقانون الدستورى

المصادر التفسيرية للقانون الدستورى ، تعنى تفسير غموض نصوص هذا القانون ومن ثم فإنها مصادر لا تعنى بخلق وإنشاء نصوص أو أحكام دستورية جديدة . وأهمية المصادر التفسيرية تتأتى من أن النص الدستورى المكتوب يطبق فى واقع متحرك يقتضى معه تطبيق هذه النصوص المتناهية على الوقائع الغير متناهية .

وتتمثل المصادر التفسيرية للقانون الدستورى فى الفقه والقضاء فالفقه هو الذى يقوم بشرح هذه النصوص وتحديد معناها . كما أن القضاء هو فى النهاية الذى يطبق هذه النصوص ويحدد أى هذه المعانى والدلالات أقرب إلى النص(١) .

المبحث الأول

الفقه la doctrine

الفقه كمصدر تفسيرى للقانون الدستورى ، قد يأخذ بمعنى شخصى ويقصد به مجموعة الفقهاء الذين يعملون بتدريس هذا القانون أو ممارسة العمل به . وقد يعرف بمعنى موضوعى ويعنى مجموعة الشروح والآراء التى تدور حول نصوص هذا القانون .

---

(١) انظر فى ذلك : رمزى الشاعر ، النظرية العامة ، المرجع السابق ، ص ١٧٥ ، عبدالحميد حشيش ، المرجع السابق ، ص ٤٧ ، يحيى الجمل ، المرجع السابق ، ص ٣٩ ، أحمد كمال ابو المجد ، المرجع السابق ، ص ٨١ .

وقد كان للفقه فى عصور القانون الأولى دور مهم حيث أن دوره كان يتجاوز تفسير القاعدة القانونية والاستدلال على الحكم القانونى منها إلى خلق وابتداع القواعد القانونية التى تحكم العلاقات التى تجد فى المجتمع . فقد كان التفسير مصدرا للقواعد القانونية فى العصور التى كان يحتل فيها العرف المرتبة الأولى فى القانون الرومانى[١] .

وقد كان للفقه دور مؤثر أيضا فى النظام القانونى الإسلامى . حيث أن الفقهاء كانوا يجتهدون فى تخريج الأحكام واستنباطها من الأصول العامة والمصادر الأساسية للشريعة الإسلامية . حتى أغلق باب الاجتهاد وانحصر دور الفقه على شروح المذاهب الكبرى والقياس على آراء الفقهاء القدامى دون الرجوع إلى الأصول المعتمدة فى أغلب الحالات .

وإذا كان فى مثل هذه الحالات يمكن الاعتراف للفقه بدور المصدر الرسمى ، فإن العصر الحديث الذى تميز بتدوين القواعد القانونية قد أدى إلى اعتبار الفقه مصدرا تفسيرياً . ولم يعد لشروح وآراء المشتغلين به أى صفة الزامية . على أن هذا لا ينفى أن للفقه أثراً كبيراً فى مجال تفسير وتطبيق القانون بصفة عامة[٢] . حيث أن آراء الفقه وشروحه هى التى يتكون عليها المشتغلون بالعلم القانونى فى المعاهد العلمية المختلفة . كما أنها تصاحب إخراج القانون من السلطة التى تقوم بإصداره سواء أثناء المناقشات فى المجالس النيابية أو فى الجمعيات التأسيسية التى تقوم بإصدار الدستور . فالمشرع فى كل هذه الأحوال يستطلع آراء الفقه وما النص القانونى أو الدستورى فى النهاية إلا تقنين لآراء الفقهاء .

---

(١) صوفى أبو طالب ، تاريخ النظم القانونية والاجتماعية ، ١٩٨٦ ، ص ٣٧٤ .

(٢) فى تفصيل ذلك انظر : عبدالحميد حشيش ، المرجع السابق ، ص ٤٧ .

ثانيا : منهج الفقه فى التفسير :

يميز الفقه بين منهجين للتفسير ، يتمثل المنهج الأول فى تحليل النصوص الدستورية وبيان معانيها ومدى اتفاق التطبيقات التى تتم فى الواقع العملى ومدى تطابقها مع نصوص الدستور . أما المنهج التركيبى فإنه يهتم أساسا بتجميع التطبيقات الجزئية وردها إلى أصول عامة .

ثالثا : وسائل الفقه فى التفسير :

تتعدد الوسائل التى يلجأ إليها الفقه عند تفسير القاعدة القانونية سواء أكانت عادية أم دستورية . فقديما ساد المذهب الشكلى الذى يقتصر فى تفسيره للنص القانونى على حرفيته وهو ما يعرف بمدرسة الشرح على المتون . فقد كان أنصار هذه المدرسة يعملون على تتبع إرادة المشرع الظاهرة وقت وضع التشريع ولا يتجاوزوها إلى غيرها من الوسائل التى تساعد على تفسير النص . وقد ظهرت هذه الطريقة فى التفسير مع بداية ظهور التشريع المكتوب . على أنه ما لبث أن تبين أن هذا الاتجاه فى التفسير يؤدى إلى جمود فى فهم النص القانونى مما يؤدى إلى تخلفه عن مواكبة تطور الواقع .

ومن ثم ظهرت الاتجاهات الحديثة فى التفسير والتى تفسر النص الدستورى فى إطار الظروف السياسية التى يطبق فيها . وايضا مع الأخذ فى الاعتبار الظروف والتطورات التى صاحبت وضعه . ويمكن التعرف عليها من خلال الوثائق التى تصاحب إصدار هذا النص ومن ذلك المناقشات التى صاحبت وضعه والمذكرة الإيضاحية التى وضعت لتفسيره . ومن ذلك يمكن فهم اختلاف الفقه حول كثير من النصوص والمشكلات الدستورية فى دولة واحدة وذلك لتعدد الاتجاهات التى يتجهها الفقه فى تفسير هذا النص .

المبحث الثانى

القضاء la jurisprudence

يتمثل عمل القاضى فى تطبيق النص القانونى على المنازعات التى تعرض عليه . على أن هذه العملية ليست عملية مادية بحتة بل هى عملية فنية تخضع لتقديرات وتفسيرات القاضى سواء فى فهم الوقائع أم فى إنزال النص القانونى على هذه الوقائع . ومهما بلغت دقة المشرع فى صياغة النص التشريعى أو الدستورى ، فإنه لا يستطيع أن يواجه كل الفروض التى يمكن أن تحدث فى الواقع العملى ويتعاظم دور القضاء كمصدر تفسيرى لنصوص الدستور إذا كان المشرع ينظم رقابة على دستورية القوانين . فهنا يعد تطبيق القضاء الدستورى لنصوص الدستور إطارا صحيحا لفهم هذه النصوص .

وفى هذا الإطار فإن القضاء المصرى قد ساهم فى تفسير نصوص الدساتير المصرية سواء قبل تنظيم الرقابة على دستورية القوانين أو بعده . فالقضاء المصرى - خاصة الإدارى منه - كان دائما يعطى لنفسه حق الرقابة على دستورية القوانين . وهذه فى جوهرها تعطى للقاضى سلطة تفسير النص الدستورى لتطبيقه .

ويعد إنشاء القضاء الدستورى المصرى بالقانون رقم ٨١ لسنة ١٩٦٩ فى ٣١ أغسطس ١٩٦٩ . أسند المشرع مهمة الرقابة على دستورية القوانين إلى المحكمة العليا وأناط بها أيضا بمقتضى نص المادة الرابعة من هذا القانون تفسير النصوص القانونية التى تستدعى ذلك بسبب طبيعتها أو أهميتها ضمانا لوحدة التطبيق القضائى وذلك بناء على طلب وزير العدل . ويكون قرارها الصادر بالتفسير ملزما ..» .

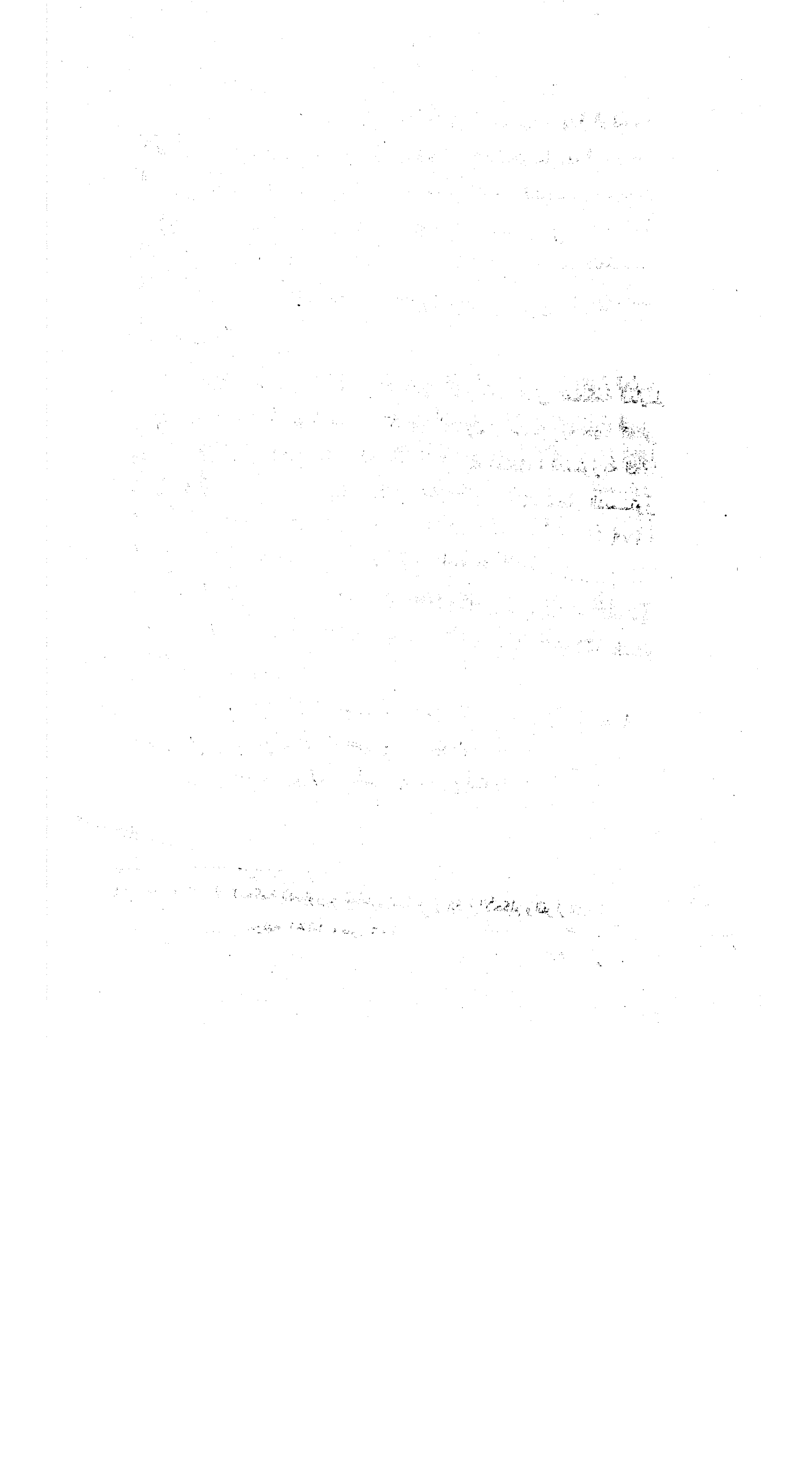
ثم صدر بعد ذلك القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ وعهد بمهمة الرقابة على دستورية القوانين للمحكمة الدستورية العليا . كما أناط بها مهمة تفسير النصوص التشريعية وذلك بمقتضى نص المادة ٢٦ حيث تقضى «تتولى المحكمة الدستورية العليا تفسير نصوص القوانين الصادرة من السلطة التشريعية والقرارات بالقوانين الصادرة من رئيس الجمهورية وفقا لأحكام الدستور وذلك إذا أثارت خلافا فى التطبيق وكان لها من الأهمية ما يقتضى توحيد تفسيرها .

وعلى الرغم من أن المشرع لم ينص على اختصاص المحكمة العليا أو المحكمة الدستورية العليا بعد ذلك بتفسير النصوص الدستورية حيث قصر ذلك على النصوص التشريعية . وفى ذلك ما قررته المحكمة الدستورية العليا فى جلسة أول مارس ١٩٨٠ بصدد طلب يتعلق بتفسير نصوص الدستور تفسيراً ملزما أن مؤدى نص المادة ٢٦ من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ «.. أن ولاية هذه المحكمة لا تمتد إلى تفسير نصوص الدستور الذى لم يصدر من أى من هاتين السلطتين وإنما أعلنته وقبلته ومنحته لأنفسها جماهير شعب مصر طبقا لما جاء فى وثيقة إعلانه وهو ما يتعين معه عدم قبول الطلب»[١] .

فإن ذلك لا ينفى أن المحكمة الدستورية العليا ومن قبلها كانت المحكمة العليا تقوم فعلا بتفسير النصوص الدستورية . حيث أنه أمر لازم لتطبيق هذه النصوص على المنازعات التى تطرح أمامها .

---

(١) مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا ، الجزء الأول ، الأحكام والقرارات التى أصدرتها حتى ٣٠ يونيه ١٩٨١ ، ص ٢٠٩ .



الباب الثالث

سمـــو الدستـــور

تمهيــد :

القانون الدستورى فى الدولة ، وسواء تمثل فى دستور عرفى أم فــى دستور مكتوب فإنه يتميز بسموه وعلوه على غيره من القواعد القانونية فــى المجتمع . فهو يأتى على قمة البناء القانونى فى الدولة .

ومبدأ سمو الدستور la supérmatie de al constitution يعد مـن الأسس الرئيسية التى يقوم عليها نظام الحكم فى الدولة القانونية . ذلك أنــه يعنى وجود قواعد قانونية عليا تضمن خضوع الحكام للقانون .

ومبدأ سمو الدستور يعنى ايضا أن ترتبط القواعد القانونية فى الدولة بقواعد الدستور . فلا يجوز لها أن تخالفها أو تخــرج عليــها . فنصــوص الدستور تمثل الأصل بالنسبة لسائر القواعد القانونية الأخرى والتى تتفـــرع عنها . فالدستور هو الذى ينشئ سلطات الدولة ويحدد اختصاصاتها وآليــات عملها . ومن ثم فإنها ترتبط به ارتباط الفرع بالأصل والجزء بالكل[١] .

ويتحقق سمو الدستور من ناحيتين : الموضوعية والشكلية . فالسـمو الموضوعى للدستور la suprématie matérielle de la constitution يتحقق بالنظر إلى طبيعة قواعده ومضمونها . أما السمو الشكلى للدستور la suprématie Formell de la Constitution فــهو يرتبــط بالشــكل والإجراءات التى توضع بها الدساتير وتتقرر كذلك لتعديلها . وإذا كان السمو الموضوعى يتحقق لكافة الدساتير وسواء أكانت دساتير جـــامدة أم دســاتير

---

(١) ثروت بدوى ، المرجع السابق ، ص ٩٤ ، محمد حسنين عبدالعال ، المرجع الســابق ، ص ٩٨ .

Barthélémy (J) et Duez (P.) : traité de droit Constitutionnel, paris 1933 pp. 183 et suiv .
Burdeau (G.) : Manuel Dr. constit . op cit pp. 73 et suiv .

مرنة فإن السمو الشكلى لا يمكن أن يتحقق إلا لدستور جامد . وسوف نقسم هذا الباب إلى فصلين نتناول فى الفصل الأول السمو الموضوعى للدستور وفى الفصل الثانى نبحث السمو الشكلى للدستور .

الفصل الأول

السمو الموضوعى للدستور

وسوف نبحث أولا : مضمون السمو الموضوعى . ثم ثانيا : نبين النتائج التى تترتب على هذا السمو .

أولا : مضمون السمو الموضوعى للدستور :

يتصل السمو الموضوعى بمضمون القاعدة وطبيعتها فالقواعد القانونية التى تنظم موضوعات دستورية تتصل بأساس الدولة ونظام الحكم فيها وتحدد الفلسفة التى يسير على هديها النظام السياسى فى الدولة . هى قواعد دستورية تسمو على كافة القواعد القانونية الموجودة فى الدولة .

ومن الواضح أن السمو الموضوعى للقاعدة الدستورية إنما يرتبط بالمعيار الموضوعى فى تعريف القانون الدستورى . ومن ثم فإن هذا السمو الموضوعى يثبت لكافة القواعد الدستورية التى تتصل بتنظيم السلطات الحاكمة فى الدولة سواء كانت هذه القواعد يحتويها دستور مكتوب أم دستور عرفى . فالسمو الموضوعى يثبت لهذه القواعد بمقتضى مضمونها الدستورى.

فالدستور من حيث الموضوع يمثل قمة البناء القانونى فى الدولة ولا يكون للسلطات الحاكمة فى الدولة أن تخالفه لأنه هو الذى أنشأها وبين اختصاصاتها . ولا يقدح فى ذلك كون هذه القواعد من المرونة بحيث لا تختلف فى شىء مع القواعد القانونية العادية سواء من حيث وضعها أو تعديلها كما هو الحال فى الدستور المرن .

والسمو الموضوعي لنصوص الدستور يؤدى إلى أن الدستور هو الذى ينشئ السلطات الحاكمة ويحدد اختصاصاتها ويبين كيفية ممارسة هذه الاختصاصات وشروط ممارستها . فالسلطة لا تمثل للحاكم امتيازا شخصيا وإنما هى تكليف بممارسة مهمة معينة . كما يؤدى أيضا إلى أن الدستور هو الذى يحدد الإطار الفلسفى الذى تمارس فيه السلطة . فهو يحدد المقومات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية لنظام الحكم فى الدولة .

ثانيا : النتائج المترتبة على السمو الموضوعى :

يرتب الفقه على السمو الموضوعى نتيجتين : **تتمثل الأولى : فى أن** السمو الموضوعى يؤدى إلى تأكيد مبدأ المشروعية[١] . والذى يعنى خضوع الحاكم والمحكوم للقانون . فسمو القاعدة الدستورية تعنى بالضرورة خضوع الحكام لها وعدم مخالفة أحكامها ، وذلك لأنها تؤسس سلطاتهم وتبين حدودها وكيفية ممارستها . وعدوان الحكام على هذه القواعد يمثل عدوانا على الشرعية ومن ثم تفقد سلطة الحكام أساسها .

أما الثانية : فتعنى أن من مقتضى السمو الموضوعى لقواعد الدستور هو منع التفويض فى الاختصاص الذى يحدده الدستور لشخص أو لهيئة معينة . فالدستور عندما يحدد اختصاصا لهيئة معينة فهو لا يمنح لها امتيازا تتصرف فيه كيفما شاءت . ومن ثم لا يجوز لها أن تفوض غيرها فى ممارسة هذه الاختصاصات[٢] .

---

(١) Burdau (G) : Manuel Dr. Constit. Op. Cit. P. 74 .
Barthélémy et Duez : op. Cit. P. 192 .
ثروت بدوى ، المرجع السابق ، ص ٩٧ .

(٢) Burdeau (G) : op. Cit. P. 74 .

على أنه يتضح مما سبق أن النتائج التـــى تـترتب علـــى السـمو الموضوعى للدستور لا يمكن أن تتحقق بفاعلية إلا إذا نظم الدستور رقابـــة على دستورية القوانين . وهو ما لا يمكن أن يتحقق إلا فـــى ظـــل دسـتور مكتوب يتحقق له السمو الشكلى . وهذا يؤدى إلى أن الســمو الموضوعـــى يمكن أن يرتب رد فعل سياسى أو اجتماعى دون أثر قانونى معين . فانتهاك الحكام للسمو الموضوعى للدستور قد يؤدى إلى إثارة الرأى العام أو قيامــه بالثورة فى وجه هؤلاء الحكام .

وذلك على خلاف السمو الشكلى الذى يرتب آثارا قانونية تكفل بذاتها حماية الدستور . وعلى ذلك فإنه من المتفق عليه وجوب توافر السمو الشكلى إلى جانب السمو الموضوعى حتى يتحقق للدساتير الحماية والفاعلية.

الفصل الثانى

السمو الشكلى للدستور

إذا كان السمو الموضوعى يتحقق للقاعدة الدستورية بالنظر إلى محتواها ومضمونها . فإن السمو الشكلى يثبت للدستور من ناحية الشكل والإجراءات التى يوضع بها وتلزم لتعديله . وإذا كان السمو الموضوعى يشمل برحابه الدساتير جميعها سواء أكانت مرنة أم جامدة ، عرفية أم مكتوبة . فإن السمو الشكلى للدستور لا يتحقق إلا للدساتير الجامدة أى تلك التى تشترط أشكالا خاصة فى تعديلها تخالف الأشكال والإجراءات التى توضع أو تعدل بها القوانين العادية .

والسمو الشكلى للقواعد الدستورية يهيئ لها مكانة خاصة فى البنيان القانونى فى الدولة . فهى تأتى على رأس تدرج هرمى للقواعد القانونية فى الدولة .

ففى ظل وجود دستور جامد تتحقق فكرة السمو الشكلى . وتتميز القوانين الدستورية عن القوانين العادية . فالقوانين الدستورية توضع وتعدل بإجراءات مختلفة تماما عن تلك الإجراءات التى تصاحب وضع وتعديل القوانين العادية التى تصدر عن السلطة التشريعية . كما أن الدستور يحدد طريقة وإجراءات تعديله . أما القوانين العادية فإنها تعدل عن طريق السلطة التشريعية .

وإذا كان السمو الشكلى لا يتوافر إلا فى ظل دستور جامد فإنه ينبغى التفرقة بين الدستور الجامد والدستور المرن حتى نتبين مجال السمو الشكلى للدستور .

أولا : الدستور المرن والدستور الجامد :

الدستور المرن هو الذى يمكن تعديله بنفس الإجـــراءات ومـــن ذات السلطة التى تختص بتعديل القوانين العادية . فتعديل الدستور المرن يكـــون حقا ثابتا للبرلمان[1] . ومن ذلك الدستور الانجليزى . فالبرلمان الانجلـــيزى يستطيع أن يعدل الدستور الانجليزى بذات الإجراءات التى يعدل بها القـــانون العادى . فهو يستطيع فى جلسة عادية إلغاء العهد الأعظم (Magna Carta) الذى صدر سنة ١٢١٥[2] .

أما الدستور الجامد فهو – على العكس تماما – لا يمكن تعديلـــه أو إلغاؤه بذات الطريقة التى تعدل أو تلغى بها القوانين العادية .

بل إنه يستلزم إجراءات أكثر تعقيدا وأشد صرامة . على أن هـــذا لا يمنع من تقرير حق البرلمان فى تعديله ولكن على أن يكـــون ذلـــك عـــبر

---

(١) Burdeau (G) : op. Cit. Pp. 75 et suiv .

(٢) ينقل الفقيه الفرنسى Laferriere عن السير Amos قوله أن البرلمـــان الانجلـــيزى يستطيع بين يوم وليلة أن يلغى العهد الأعظم أو وثيقة الحقوق وأن يعهد بالحكم إلـــى اتحاد نقابات العمال وذلك كله باتباع ذات الإجراءات عند تشكيل المجلـــس المحلـــى لمدينة لندن .

« Le parlement, explique un auteure anglais, pourrait, S'il en avait la fantaisie, abroger du jour au lendemain la Grande charte, le bill des droits et l'act d'etablissment. Il pourrait même décider sa propre abolition et confier le gouvernement à la fédération générale des trades unions ou bien à la sucietédes Nations , et cela dans les mêmcs formes don't il se servinait pour modifier l'organisation du conseil municipal de londres» .

إجراءات تختلف عن الإجراءات التى تعدل بها القوانين العادية . فالدستور الجامد يستحيل أن يعدل بقانون عادى .

والدستور المرن غالبا ما يكون دستورا عرفيا . كما أن الدستور الجامد غالبا ما يكون مكتوبا . على أن ذلك ليس بصحيح فى كل الأحوال . فليس ثمة ما يمنع أن يكون الدستور المكتوب دستورا مرنا . إذا لم يميزه المشرع الدستورى بإجراءات خاصة تتبع فى تعديله . واسند هذه المهمة للبرلمان يمارسها بذات الطريقة التي يعدل بها القانون العادى .

ومن أمثلة الدساتير المكتوبة المرنة دستور فرنسا سنة ١٨١٤ ودستورها أيضا سنة ١٨٣٠ ، والدستور الإيطالى سنة ١٨١٤ .

كما أن الدستور العرفى قد يكون دستورا جامدا . وذلك إذا استقر العرف على ضرورة تعديله بصورة تغاير تعديل القوانين العادية . ومثال ذلك القوانين الأساسية للمملكة الفرنسية قبل الثورة . إذ جرى العرف على أن الملك الذى يمثل السلطة التشريعية لا يستطيع تعديلها – كالقوانين العادية – وإنما كان يلزم اتفاق مجالس الطبقات أو الهيئات العمومية[١] .

ثانيا : النتائج التى تترتب على جمود الدستور :

يترتب على جمود الدستور أمرين فى غاية الأهمية : يتمثل الأمر الأول : فى ضرورة تمايز إجراءات تعديل الدستور عن الإجراءات المقررة لتعديل التشريعات العادية . وهو أمر يستتبع بالضرورة بحث كيفية تعديله .

والثانى : أن هذا الجمود يرتب نتيجة قانونية بالغة الأهمية وهى السمو الشكلى للدساتير . والذى يقتضى معه تنظيم نوع من الرقابة يكفل

---

(١) ثروت بدوى ، المرجع السابق ، ص ١٠٢ .

خضوع القوانين العادية للقانون الدستورى وضمان عدم مخالفة أحكامه ، وهى ما تعرف بالرقابة على دستورية القوانين .

وترتيبا على ما سبق سوف نقسم هذا الفصل إلى مبحثين : نتناول فى الأول منهما إجراءات تعديل الدستور ، وفى الثانى : الرقابة على دستورية القوانين .

المبحث الأول

تعديل الدستور

كما سبق أن قلنا يترتب على السمو الشكلى للدستور ضرورة جموده. والذى يتمثل فى مخالفة إجراءات تعديله عن تلك التى تتبع بصدد تعديل القواعد القانونية العادية . ويهدف هذا الجمود إلى تحقيق قدر من الثبات والاستقرار لنصوص الدستور تكفل احترامها من جانب الحكام . كما تمايز بينها وبين القواعد القانونية العادية .

على أن هذا الجمود لا يمكن أن يمنع تعديل الدستور بإجراءات يحددها المشرع الدستورى .

والقول بغير ذلك يرتب نتائج خطيرة تتناقض مع الاعتبارات السياسية أو القانونية .

فالتسليم بإمكان تعديل الدستور يمثل ضرورة سياسية وقانونية معا «وفكرة الدستور تتضمن حتما إمكان تعديله . فالدستور قانون ، والقانون من طبيعته يقبل التعديل فى كل وقت . ومن الناحية السياسية ، نرى أن الدستور قابل للتعديل أيضا لأنه يقوم بوضع القواعد الأساسية للدولة وفقا لأوضاعها

السياسية والاجتماعية والاقتصادية وقت صدوره بيد أن هذه الأوضاع تتطور وتتعدل من وقت إلى آخر ، ومن ثم لا يمكن تجميد نصوص الدستور تجميدا أبديا ، بل يلزم تعديل هذه النصوص بصفة دائمة حتى تتطابق وتتلاءم مع التغييرات التى تطرأ على الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية فى الدولة»[1] .

وفى الحقيقة فإن تعديل الدستور يصبح أمرا ملحا عندما تتغير الظروف السياسية والمقومات الأساسية فى المجتمع . ذلك أن نصوص الدستور تأتى دائما ترجمة للفلسفة السائدة فى المجتمع لحظة إصدار هذا الدستور . فتغير هذه الفلسفة يؤدى إلى تخلف الدستور عن مواكبة هذا التغيير إن لم يصبه التعديل . فالتحول من نظام اشتراكى إلى نظام ليبرالى حر يحكم بآليات السوق أمر يرتب بالضرورة تعديل الدستور لكى يواكب هذا التغيير . وهذه الحقيقة الثابتة والبديهية تستلزم أن تكون السلطة التى تملك تعديل الدستور أكثر إدراكا للظروف التى تستدعى هذا التعديل . ذلك أننا نرى أن فترات التحول الكبرى فى حياة الشعوب من نظام سياسى إلى آخر هى فترات مؤثرة فى مستقبل هذه الشعوب بل وحاضرها . وعدم مواكبة الدستور فى أى دولة من الدول لمثل هذه التحولات يؤدى إلى تعثرها وعدم انضباطها . وهذا الأمر سيكون لنا معه عود عند الحديث عن الدستور المصرى .

على أنه إذا كنا نسلم بضرورة امكانية تعديل الدستور ، فإن كيفية التعديل من حيث : نطاقه ، وإجراءاته ، والسلطة المختصة به ؛ ليس على وتيرة واحدة فى كافة الدساتير . ومن ثم سوف نقسم هذا المبحث إلى

---

(١) ثروت بدوى – المرجع السابق – ص ١٠٤ وما بعدها .

مطلبين: نتناول فى الأول منهما : كيفية تعديل الدساتير وفى الثانى نبين كيفية تعديل الدستور فى مصر وفرنسا .

المطلب الأول

كيفية تعديل الدساتير

يقتضى بيان كيفية تعديل الدساتير تحديد السلطة المختصة بتعديل الدستور ، وإجراءاته ثم تحديد نطاق هذا التعديل .

الفرع الأول

السلطة المختصة بالتعديل وإجراءاته

أولا : السلطة المختصة بالتعديل :

فى تحديد السلطة المختصة بالتعديل . اختلف الفقه . ويمكن رد هذا الخلاف إلى ثلاثة آراء[١] .

الرأى الأول :

وقال به أنصار مدرسة القانون الطبيعى ، حيث انهم كانوا ينظرون إلى الدستور المكتوب على أنه تعبير عن فكرة العقد الاجتماعى فى الدولة . ومن ثم فإنهم اشترطوا لإتمام تعديل الدستور الذى هو بمثابة عقد يحكم

---

(١) فى عرض هذه الآراء راجع :

La Ferriére (J.) : op. cit. pp. 288 et suviu
Héraud L L'ordre juridique et le pouvoire originaire, th. Toulause 1946 pp. 234 et suiv .

نظام الجماعة . موافقة جميع أطراف العقد . أى موافقة جميع المواطنين فى الدولة. ومن أنصار هذا الرأى فاتل .

ومن الواضح أن هذا الرأى يواجه بصعوبة عملية قد تصل إلى حد استحالة إتمام تعديل الدستور . ذلك أن تصور موافقة جميع مواطنى الدولة على فكرة تعديل الدستور أمر لا يمكن تحققه . ذلك أن الإجماع على شىء واحد ليس من طبع البشر .

ولذلك ليس بمستغرب أن يذهب فاتل إلى التسليم بهذه الاستحالة والقول بالاكتفاء بموافقة الأغلبية لإتمام التعديل بدعوى أن ذلك يعتبر شوطا من شروط العقد . أى فى حالة نص الدستور على ذلك .

الرأى الثانى :

يذهب هذا الرأى إلى أن الأمة تستطيع أن تعدل الدستور فى أى وقت وذلك دون التقيد بإجراءات معينة . فإذا كان من المنطقى أن تقيد السلطة التأسيسية التى تضع الدستور السلطات الأخرى فى المجتمع بحسبان أن هذه السلطة هى المنشئة لهذه السلطات . فإنها لا تستطيع أن تقيد الأمة ذاتها وتغل يدها عن تعديل الدستور . فالأمة لها كامل الحرية بوصفها صاحبة السيادة تستطيع تعديل الدستور-دون أن تكون مقيدة باللجوء إلى إجراء معين . فالأمة تلزم أعضاءها ولكنها لا تلزم نفسها وذلك لكونها مصدر الإلزام .

وحقيقة الأمر ؛ أنه رغم المظهر الخادع لهذا الاتجاه إلا أنه من الفساد الأخذ به . حيث إنه يتناقض مع الحقيقة والمنطق ، وذلك لأن اشتراط إجراءات معينة لتعديل الدستور يعتبر ضمانة جدية لعدم العسف بإرادة الأمة ذاتها أو العبث بها المتمثلة فى دستورها . وأن الذى يلجأ إلى ذلك غالبا ما

يكون حاكما مستبدا بالسلطة على حساب الأمة والشعب ويريد أن يسند استبداده هذا إلى إرادة الأمة أيضا .

الرأى الثالث :

يذهب الفقه الدستورى الحديث إلى ضرورة التقيد بالإجراءات التى حددها الدستور لتعديله . وتكون السلطة المختصة هى تلك التى عينها الدستور لتعديله . وهذا الرأى يرتد بأصوله إلى أفكار الفيلسوف الفرنسى جان جاك روسو إذ أنه أقر بحق الجماعة فى تعديل دستورها ، ويكون ذلك عن طريق الإجراءات التى سبق لها أن حددتها وضمنتها نصوص الدستور .

ثانيا : إجراءات تعديل الدستور :

يصدر الدستور عن السلطة التأسيسية فى الدولة . ويتبع فى إصداره إحدى طرق إصدار الدساتير على الوجه الذى سبق أن بيناه . وبصرف النظر عن مدى ديمقراطية هذه الطريقة . فإن السؤال الذى يطرح نفسه فى هذا المقام . هل يتطلب الأمر أن يعدل الدستور بذات الطريقة التى سبق وأن صدر بها ؟

قاعدة تقابل أو توازى الأشكال تقتضى الإجابة عن مثل هذا التساؤل بالإيجاب فهى تعنى أن العمل القانونى لا يجوز تعديله أو إلغاؤه إلا باتباع ذات الإجراءات والأشكال التى تقررت لإصداره[1] .

ومن أمثلة الدساتير التى طبقت هذه القاعدة الدستور الفرنسى الصادر فى سنة ١٧٩٣ حيث صدر بطريقة الجمعية التأسيسية والاستفتاء الشعبى واشترط أن يكون تعديله بذات الطريقة . وكان هذا دأب دستور الجمهورية

---

(١) ثروت بدوى ، المرجع السابق ، ص ١٠٨ .

الثالثة الفرنسية الذى صدر فى سنة ١٨٤٨ حيث أنه صــــدر عـــن جمعيـــة تأسيسية منتخبة واشترط تعديله بذات الطريقة(١) .

وعلى الرغم من أن كثيراً من الدساتير آثرت تسهيل عملية تعديـــــل الدستور فعهدت بهذه المهمة إلى الهيئة التشريعية مع اشتراط تمايز إجراءاتها عن تعديل القوانين العادية . كأن تشترط أغلبية معينة لمناقشــــة التعديـــل أو لتمامه . أو تنص على ضرورة اجتماع مجلسى البرلمان لإقرار التعديل وهى بهذا الإجراء تسعى إلى التوفيق بين ضرورة توفير قدر من الجمود للدســتور وبين التخفيف من هذا الجمود إلى أقصى حد .

إلا أن قاعدة توازى الأشكال مازال يوجد لها تطبيق هام فى المجـــال الدستورى هو النص على طريقة الاستفتاء الدســتورى التعديلــى كطريقــة لتعديل الدستور . والاستفتاء التعديلى إجراء متبع فى كثير من بلاد العـــالم ، وتتباين هذه الدساتير فى اتباع طريقة تنظيم هذا الإجراء . فمن الدساتير مــن يعلق إجراء هذا الاستفتاء على طلب سلطة من سلطات الدولة ، ســـواء فـــى ذلك السلطة التنفيذية أم السلطة التشريعية ، أو يعلقه على إرادة المواطنين فى اقتراع شعبى . ومن أمثلة الدساتير التى تقرر حق تعديل الدستور بيد السلطة التنفيذية – وبالأحرى بيد رئيسها والذى هـــو فـــى غـــالب الأمـــر رئيـــس الجمهورية – الدستور الفرنسى للجمهورية الخامسة الصادر فى ٤ أكتوبـــــر ١٩٥٨ والذى يخير رئيس الجمهورية بين اللجوء إلـــى الاســـتفتاء الشـــعبى لإقرار التعديل الدستورى أو رفضه . أو أن يعرضه على مجلسى البرلمان – فى اجتماع على هيئة مؤتمر – ويجب هنا أن يوافق عليـــه أغلبيـــة ثلاثـــة أخماس الأصوات . وكذلك الدستور الموريتانى حيث جعـــل اللجـــوء إلـــى

---

(١) La ferriére (J) : Manuel : op. cit. pp. 296 - 297 .
Burdeau (G) : Manuel op. cit. p. 84 .

الاستفتاء أمراً موقوفا على إرادة رئيس الدولة ، ونفس الشيء بالنسبة للدستور السنغالي .

على أن دساتير أخرى قررت هذا الحق للسلطة التشريعية . فللبرلمان أن يطلب إجراء الاستفتاء على التعديل ، مثال ذلك دستور غينيا ، وبعض دساتير الولايات الأعضاء فى الاتحاد السويسرى . وفى الولات الأمريكية ، ودستور النمسا الصادر فى أول أكتوبر ١٩٢٠ حيث ينص فى المادة ٤٤ على وجوب «عرض التعديل الدستورى الجزئى على الاستفتاء الشعبى إذا طلب ذلك ثلث أعضاء المجلس الوطنى أو ثلث أعضاء المجلس الاتحادى» .

وفى واقع الأمر يجب أن يكون هذا الحق مكفولا لكل من رئيس الدولة (السلطة التنفيذية) والبرلمان ، بالتساوى بينهما بحيث يكون من حق أيهما طلب عرض التعديل على الشعب . لأن ذلك يؤدى إلى قيام توازن بين سلطات الدولة مما يشكل عاملا مهما فى عدم طغيان سلطة على سلطة أو استخدام الاستفتاء الشعبى من قبل سلطة كسيف مسلط على سلطة أخرى(١) .

وهناك من الدساتير التى جعلت إجراء الاستفتاء التعديلى بناء على اقتراح شعبى ، وفى هذه الحالة يكون طلب اللجوء إلى الاستفتاء من حق المواطنين ، ومن ذلك الدستور السويسرى الفيدرالى . الذى أجاز للمواطنين فى المادة ١٢١ منه فيما يتعلق بالتعديل الدستورى الجزئى سلطة تأسيسية كاملة ، بحيث يستطيع اتمام التعديل الدستورى وحده ، ويكون ذلك إذا طلبه خمسون ألفا من المواطنين . وقدموا مشروع تعديل الدستور تام الصياغة ،

---

(١) Guillaume - Hofnung : le Reférendum . «Que sais - Je ?» . P.U.F. 1987 p. 27 .

ولو لم توافق عليه الجمعيات الفيدرالية فإن المشروع المقدم يعـــرض علـــى الشعب والولايات لقبوله أو رفضه ، وللبرلمان الفيدرالى إذا لم يوافق علـــى الاقتراح الشعبى بالتعديل أن يعد مشروعا مقابلا أو يوصى الشعب برفـــض المشروع المقترح . ومن ذلك أيضا ما نص عليه دســتور فيمــار الألمــانى Weimar حيث نص فى المادة ٧٦ على مايلى «.. إذا حدث استفتاء الشعب بشأن التعديل الدستورى بناء على اقتراح شــعبى فيجــب موافقــة أغلبيــة الناخبين المقيدين على هذا التعديل» .

وفى الواقع أن تقرير حق الاستفتاء الشعبى للشعب بناء على اقــتراح شعبى أو ما يعرف بحق الاقتراح الشعبى ، يعتبر إجراء ديمقراطيا لا يجــب حرمان الشعب منه ، ويستطيع أن يمارس الشعب هذه السلطة بفئاته المختلفة التى لا تستطيع لأسباب كثيرة أن يكون لها مكان فى البرلمان ، وعن طريق الأحزاب السياسية والنقابات المهنية . وكافة الفئات فى المجتمع مما يجعــل معنى الديمقراطية متحققا فعلا .

الفرع الثانى

نطــاق التعديــل

إذا كان تعديل الدستور يمثل ضرورة سياسية وقانونية ، فإن المشرع الدستورى قد يحظر تعديل الدستور مدة معينة فى ظل سيادة ظروف معينـــة كما قد يحظر تعديل مواد معينة فى الدستور .

وعلى ذلك فإن نطاق التعديل يتحدد بالقيود التى قد يضعها المشـــرع الدستورى نفسه ويهدف من ورائها تحقيق الجمود المطلق لبعض نصـــوص

الدستور . أو للدستور فى مجموعه مدة محددة من الزمن . ومن ثـــم فـــإن الخطر قد يكون زمنيا وقد يكون موضوعيا . وقد أثارت هذه القيود فى الفقـه خلافا حول مشروعيتها . فذهب البعض إلى مشروعيتها ، وتشكك البعـــض الآخر فى هذا الأمر .

أولا : الحظر الزمنى :

ويفترض الحظر الزمنى تحريم تعديل نصوص الدســـتور كلـــها أو بعضها مدة محددة من الزمن . فالدستور يحدد الإجراءات التى تتبـــع عنـد تعديله . ولكنها لا تطبق خلال مدة يحددها أو فى ظروف معينة . وعلى ذلك فإن الحظر الزمنى يتخذ صورتان :

١- **الصورة الأولى** : حظر تعديل الدستور كله خلال فترة معينـــة ، وفى هذه الصورة يحظر الدستور اتخاذ إجراءات تعديله خلال مـــدة معينـــة يحددها . وهذه الصورة تتحقق للدساتير التى تقيم أنظمة سياسية جديدة علـــى إثر ثورات أو انقلابات . ومن خلالها يهدف الدستور إلى تحقيق قـــدر مـــن الثبات والاستقرار للنظام السياسى الجديد .

ومن الأمثلة على ذلك الدستور الفرنسى الصادر سنة ١٧٩١ حيـــث نص على عدم جواز تعديله إلا بعد مرور أربـــع ســـنوات علـــى إصـــداره ونفاذه[١] .

ودستور العراق الصادر سنة ١٩٢٥ حيث نص على عـــدم جـــواز تعديله إلا بعد مرور خمس سنوات على نفاذه .

---

(١) Laferriére (J) : Manuel op. cit. p. 281 .
Burdeau (G) : Manuel . op. cit. p. 83 .

كما أن الدستور المصرى الصادر فى سنة ١٩٣٠ كان ينـــص فـــى المادة ١٥٦ منه على أنه «لا يجوز اقتراح تنقيح هذا الدستور فـــى العشـــر سنوات التى تلى العمل به» .

٢- **الصورة الثانية** : وتتمثل فى حظر إمكانية تعديل الدستور تعديلا كليا أو جزئيا فى ظروف معينة . كأن تكون الدولة فى حالة حـــرب . أو أن إقليمها تتهدده المخاطر ، ففى مثل هذه الظروف لا يصح اتخـــاذ إجـــراءات تعديل الدستور لأنها تمثل ظروفا غير طبيعية فى حياة الشعوب مما يخشـــى معه أن يأتى التعديل فى غير صالح الأمة .

ومثال ذلك ما قرره الدستور الفرنسى الحالى فى المادة ٨٩ إذ حـــرم تعديله فى حالة احتلال بعض أو كل إقليم الدولة بواسطة قوات أجنبية ، وهو ما كان ينص عليه دستور الجمهورية الرابعة فى فرنسا سنة ١٩٤٦ .

ووردت هذه الصورة أيضا فى المادة ١٥٨ من دستور ســـنة ١٩٢٣ والمادة ١٤٧ من دستور سنة ١٩٣٠ فى مصر حيث كانت تنص على أنـــه «لا يجوز إحداث أى تنقيح فى الدستور خاص بحقوق سند الملكية مدة قيـــام وصاية العرش» وهو نص دائما ما يتضمنه الدستور الملكى ، وذلـــك لأنـــه يهدف إلى منع التعديلات التى يمكن أن تقع فى مدة وصاية العرش .

ثانيا : الحظر الموضوعى :

يتمثل هذا الحظر فى النص فى الدستور على عـــدم جـــواز تعديـــل نصوص معينة وذلك لحماية مصلحة معينة . ففى النظم الملكية نرى الدساتير فيها تحرص على النص على عدم جواز تعديل النصوص التى تتعلق بالشكل الملكى للحكم . وفى النظم الجمهورية كثيرا ما نجد مثل هذا النـــص يمنـــع تعديل الشكل الجمهورى للحكم .

ومن ذلك ما نص عليه دستور سنة ١٨٨٤ فى فرنسا من أن الشكل الجمهورى للحكومة لا يصح أن يكون محلا للتعديل . وقد جاء هذا النص فى دستور الجمهورية الرابعة المادة ٩٥ والصادر سنة ١٩٤٦ واستقر أيضا فى ظل دستور الجمهورية الخامسة الحالى والصادر سنة ١٩٥٨ فى مادته ٨٩[١] .

ومن ما قرره دستور سنة ١٩٢٣ فى مصر فى المادة ١٥٦ منه «... ومع ذلك فإن الأحكام الخاصة بشكل الحكومة النيابى البرلمانى وبنظام وراثة العرش وبمبادئ الحرية والمساواة التى يكفلها هذا الدستور لا يمكن اقتراح تعديلها» .

ونص دستور سنة ١٩٣٠ فى مصر على حكم مماثل فى المادة ١٤٥. وهو أيضا ما نص عليه الدستور الكويتى الصادر سنة ١٩٦٢ إذ أنه حظر تعديل الأحكام الخاصة بالنظام الأميرى الكويتى وبمبادئ الحرية والمساواة والمنصوص عليها فى هذا الدستور .

تلك هى صور الحظر التى تنص عليها الدساتير عادة . وقد اختلف الفقه فى مدى التسليم بمشروعية هذه القيود التى تؤدى إلى تأبيد نصوص الدستور مدة معينة أو تأبيد بعض هذه النصوص وتحريم تعديلها على الاطلاق فى ظل نفاذ هذا الدستور .

ثالثا : مشروعية قيود تعديل الدستور :

فى تحديد القيمة القانونية لقيود التعديل ومدى مشروعيتها تفرق الفقه إلى ثلاثة آراء نعرضها على الوجه التالى :

---

(١) Turpin (D) : dr. constit. Op. cit. p. 83 .

الرأى الأول : بطلان قيود التعديل :

يذهب بعض الفقه إلى بطلان قيود التعديل الدستورى سواء تمثلت فى الحظر الزمنى أو الحظر الموضوعى على الوجه الذى سبق وأن بيناه . فهذا الحظر بصورتيه يتناقض مع مبدأ سيادة الأمة . ويعد مصادرة على حقها فى السيادة هذا من ناحية ، ومن ناحية أخرى فإن هذه القيود هى فى حقيقتها رغبات للحكام والملوك حفاظا على سلطتهم .

ومن ثم يخلص أنصار هذا الرأى إلى عدم التقيد بهذه القيود نظرا لعدم مشروعيتها . ومن ثم يمكن تعديل الدستور رغم وجودها(١) .

الرأى الثانى :

إذا كان الرأى الأول يقرر حكما موحدا بالنسبة لصور الحظر جميعها ، فإن هذا الرأى يفرق بين صور الحظر المختلفة فينكر بعضها ويقر البعض الآخر .

فذهب اتجاه أول داخل هذا الرأى بالتفرقة بين الحظر الزمنى والحظر تعديل الدستور أو بعض نصوصه مدة معينة من الزمن أو فى ظروف معينة ، فهذه القيود لا تضفى جمودا مطلقا على نصوص الدستور .

---

(١) Barthelémy et Duez : op. cit. pp. 231 et suiv .
La Ferriére (J) : op. cit. pp. 288 et suiv .
ومن هذا الرأى : عبدالحميد متولى ، المفصل ، المرجع السابق ، ص ١٥٥ ، حيث يقول «والخلاصة أن تلك النصوص (التى تحرم التعديل) ما هى إلا مجرد أمانى ولكن دون أن تكون لها قيمة قانونية أى قوة ملزمة للسلطة التأسيسية فى المستقبل ، فكل دستور قابل للتعديل ، فى كل جزئياته ، ولا يصح لدستور أن يدعى أنصاره أنه مقدس غير قابل للتعديل . وإلا أصبح معرضا للتعديل قسرا بطرق غير مشروعة بالثورة أو بالانقلاب» .

وإنما هو جمود موقوت بمدة معينة ومحددة أو خلال ظروف معينة . فـــهذه القيود لا تتعارض مع مبدأ سيادة الأمة ، ولا تتنافى مـــع ضـــرورة تعديـــل الدستور ، فهو أمر مسلم على أنه مؤجل لمدة معينة .

أما الحظر الموضوعي والذى يحظر تعديل بعض نصوص الدســتور حظرا مطلقا فهو يتعارض مع سيادة الأمة ، ويصبح غير ذى قيمة قانونيــة ، لأن السلطة التأسيسية لجيل معين لا تستطيع أن تقيد سلطة الأجيال القادمة[١].

وذهب البعض الآخر إلى أن الحظر الزمنى الـــذى يحظـــر تعديـــل الدستور خلال مدة معينة ليست له قيمة قانونية ، بينما يقر بمشروعية الحظر الموضوعي والذى يقتصر على حظر تعديل نص من نصوص الدستور[٢] .

الرأى الثالث : مشروعية قيود التعديل :

يذهب أنصار هذا الرأى إلى أن القيود التى تحظر التعديل سواء كان حظرا زمنيا أم موضوعيا هى نصوص قانونية مشروعة ينبغـــى احترامـــها وتنفيذ أحكامها[٣] . طالما بقى الدستور قائما . أو بقيت هذه النصوص التـــى تفرض هذه القيود قائمة ولم تعدل إذ أن حظر التعديل لا يتناولها فى ذاتـــها ، وإنما يتناول ما أشارت إليه من نصوص أخرى . ومن ثم يكون للأمة فى كل

---

(١) Burdeau (G) : op. cit. pp. 81-82 .
وانظر فى تأييد هذا الرأى : محمد حسنين عبدالعال ، المرجع الســـابق ، ص ١٢٦ ، يحيى الجمل ، المرجع السابق ، ص ٨٦ .

(٢) طعيمه الجرف ، المرجع السابق ، ص ١٣٥ وما بعدها .

(٣) عثمان خليل ، المرجع السابق ، ص ٦٢-٦٣ ، ثروت بدوى ، المرجع السابق ، ص ١١٩ ، أحمد كمال أبوالمجد ، المرجع السابق ، ص ١٠٣ ، عبدالحميـــد حشـــيش ، المرجع السابق ، ص ١٥٦ .

حين تعديل النصوص التى تفرض حظرا موضوعيا أو زمنيا أولا ثم بعد ذلك يتم تعديل النصوص التى كانت محلا للحظر مرة ثانية . وبهذا تنحصر القيمة الفعلية لهذه النصوص فى كونها تؤدى إلى منع إجراء التعديلات بعد روية وتفكير وباتباع إجراءات أكثر طولا وأشد تعقيدا(١) .

ولا شك لدينا فى صحة هذا الرأى ، ذلك أنه لا يستقيم فى نظرنا إهدار النصوص الدستورية التى تشيد هذا الحظر أو ذاك مادام أن الدستور الذى يحتويها قائم ولم يلغ أو يعدل ، فإن كانت الأمة ترى العدول عن هذه القيود فلها أن تبرهن عن ذلك بتعديل النصوص التى تنص على هذا الحظر ، أما إهمالها وعدم احترامها فهو مدخل كبير للاستبداد حتى وإن كان استبدادا باسم السيادة الشعبية فيجب رفضه والوقوف ضده .

المطلب الثانى

كيفية تعديل الدستور فى فرنسا ومصر

وينقسم هذا المطلب إلى فرعين :

الأول : يبحث فى أسلوب تعديل الدستور فى فرنسا .

الثانى : نتناول فيه أسلوب تعديل الدستور فى مصر .

---

(١) د. ثروت بدوى ، المرجع السابق ، ص ١٢٠ .
Vedel : droit constit . op. cit. p. 117 .

الفرع الأول

كيفية تعديل الدستور فى فرنسا

تنص المادة ٨٩ من الدستور الفرنسى الصادر فى ٤ أكتوبـو ١٩٥٨ وهو ما يعرف بدستور الجمهورية الخامسة على ما يلى «... لكل من رئيس الجمهورية - بناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء - وأعضاء البرلمـــان اقتراح تعديل الدستور . ويجب أن يوافق مجلسا البرلمـــان علـــى مشـــروع التعديل ويكون التعديل نهائيا بعد الموافقة عليه فى استفتاء شعبى .

ومع ذلك فإن مشروع التعديل لا يعرض على الاســـتفتاء إذا قـــرر رئيس الجمهورية عرضه على البرلمان مجتمعا على هيئة مؤتمر ، وفى هذه الحالة يجب الموافقة على مشروع التعديل بأغلبية ثلاثة أخماس الأصـــوات المعطاة ، ويكون مكتب المؤتمر هو مكتب الجمعية الوطنية . ولا يمكن اتخاذ أو متابعة أية إجراءات تعديل فى حالة المساس بسلامة إقليـــم الدولـــة ، ولا يمكن أن يكون الشكل الجمهورى محلا للتعديل» .

هذه هى المادة التى تحدد طريقة تعديل الدســـتور الفرنســـى ، وقـــد وردت وحيدة فى الفصل الرابع عشر من الدستور ، تحـــت عنـــوان «فـــى التعديل» . وتعديل الدستور عن طريق هذه المادة يمر بثلاث مراحل :

المرحلة الأولى تتمثل فى اقتراح التعديل ، وبعد ذلك تـــأتى مرحلـــة مناقشة الاقتراح بالتعديل والتصويت عليه ثم مرحلة أخيرة ، وهـــى إقـــرار التعديل وذلك كله على التفصيل التالى :

أولا : اقتراح التعديل :

تكفل المادة ٨٩ من الدستور الفرنسى حق اقتراح تعديل الدستور لكل من رئيس الجمهورية . وأعضاء البرلمان فى حدود معينة .

١ - الاقتراح الرئاسى بالتعديل :

واقتراح رئيس الجمهورية بتعديل الدستور ، كما تقضى بذلك المادة ٨٩ - يكون بناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء ، أى أنه من المفروض أن رئيس الوزراء هو الذى يتقدم باقتراح التعديل لمادة أو أكثر من مواد الدستور إلى رئيس الجمهورية ، وعلى هذا الأخير أن يوافق عليه ، ويتقدم به كاقتراح رئاسى بالتعديل .

وعلى هذا الأساس فإنه لا يجوز لرئيس الجمهورية أن يتقدم باقتراح تعديل الدستور إلا بناء على عرض رئيس الوزراء ، ولرئيس الوزراء - ولو من الناحية النظرية - سلطة عرض اقتراح التعديل على رئيس الجمهورية - دون استشارة أعضاء الحكومة .

ومن ناحية أخرى فإن رئيس الجمهورية - بما له من دور أساسى فى حماية الدستور - له أن يرفض هذا الاقتراح أو أن يطالب الحكومة بتعديله(١) . والنص على أن يكون العرض من رئيس مجلس الوزراء أمر لا يخلو من فائدة ، حيث بمقتضاه يستطيع البرلمان أن يبسط رقابته على الاقتراح بالتعديل ومساءلة الحكومة باعتبار أن رئيسها يتحمل جانبا من مسئولية الاقتراح بتعديل الدستور(٢) .

---

(١) Gaxie (Danie) : Commentaire de l'article 89 de le constitution francaise, in francois luchaire paris 2 éme éd. 1987 p. 1327 .

(٢) Roy (Maurice - pierre) : l'application de l'article 89 de la constitution de 1958 . R.D.P. 1985 p. 696 .

٢- الاقتراح البرلمانى :

نصت المادة ٨٩ على حق أعضاء مجلسى البرلمان (الجمعية الوطنية – ومجلس الشيوخ) فى اقتراح تعديل الدستور سواء كان ذلك بصفة فردية أم بصفة جماعية .

وفى الحقيقة أن إعطاء هذا الحق لأعضاء مجلس الشيوخ يعتبر بعثا لاختصاصات هذا المجلس التى اندثرت قبل دستور الجمهورية الخامسة ، وبتقرير هذا الاختصاص لمجلس الشيوخ بالتساوى مع الجمعية الوطنية ، يسند المشرع الدستورى له دورا هاما فى هذا الصدد . على أن المادة ٨٩ قد نصت على حدود معينة يجب الالتزام بها حتى يكون الاقتراح بالتعديل مقبولا . وهذه الحدود تتعلق بموضوع الاقتراح بالتعديل .

٣- حدود الاقتراح بالتعديل :

اقتراح التعديل سواء أكان رئاسيا أم برلمانيا يجب أن يتقيد بالقيود التى حددتها المادة ٨٩ .

أ- لا يجوز متابعة إجراءات التعديل فى حالة المساس بسلامة أراضى الدولة.

ففى هذه الحالة قدر المشرع الدستورى فى فرنسا فى فرنسا أن الأمور لا تحتمل مناقشة تعديل الدستور . ومن ثم فإنه فى ظل هذه الظروف لا يجوز اقتراح التعديل . اما إذا كان هذا الاقتراح قد تم فيجب وقف إجراءاته وعدم متابعته .

ب – لا يجوز أن يكون موضوع التعديل تغيير الشكل الجمهورى للحكومة .

ثانيا : التصويت على الاقتراح بالتعديل :

وهذه المرحلة تقتضى مناقشة نصوص هذا الاقتراح كل نص على حدة ومناقشة الاقتراح فى البرلمان لا تستلزم إجراءات خاصة ، بل تخضع لنفس الإجراءات ، والمناقشات التى تتم بالنسبة لاقتراح القوانين العادية على أن هذه المناقشة يجب أن تتم فى كل مجلس على حدة ، بمعنى أن الاقتراح يناقش ويصوت عليه فى الجمعية الوطنية ، ونفس الأمر يحدث بالنسبة لمجلس الشيوخ كما تقضى المادة ٨٩[١] .

ثالثا : إقرار الاقتراح بالتعديل :

وتعتبر هذه المرحلة آخر المراحل التى يمر بها الاقتراح بتعديل الدستور - كما ورد ذلك - فى المادة ٨٩ من الدستور الفرنسى .

فالاقتراح بالتعديل عندما يصوت عليه من قبل مجلسى البرلمان - الجمعية الوطنية . مجلس الشيوخ - يعتبر مشروع اقتراح بالتعديل ، ويجب التصديق عليه حسب نص المادة ٨٩ فقرة ٢ بواسطة الاستفتاء الشعبى ، ولكن الفقرة التالية من المادة ٨٩ (فقرة ٣) تعطى لرئيس الجمهورية حق تقرير عدم اللجوء إلى الاستفتاء الشعبى ، واتباع إجراء آخر يتمثل فى عرض النص على مجلسى البرلمان - الجمعية الوطنية ، مجلس الشيوخ - ويكون ذلك فى هيئة مؤتمر . وفى حالة اللجوء إلى هذا الإجراء يستلزم الدستور موافقة ثلاث أخماس الأصوات . وحق الخيار بين الاستفتاء وبين المؤتمر البرلمانى - يرد على الاقتراح بالتعديل سواء كان واردا من قبل

---

(١) Maestre (Jean - Claude) : Rémarques sur les procédure utilisees pour réviser la constitution en 20 ans de la véme république in Etudes Offertes a pierre kayser. I. II 1979 , P.U.F.P. 217 .

البرلمان أم من قبل الرئيس ، والمادة ٨٩ لم تحدد مجال عمل لأى من الإجرائين وإنما جعلت هذا المجال مرهونا باختيار رئيس الجمهورية .

على أن جانبا من الفقه يرى أن روح الدستور تدل دلالة واضحة على أن الإجراء الأول المتمثل فى الاستفتاء الشعبى هو الذى يتبع عندما يتعلق الأمر باقتراحات لتعديلات كبيرة الأهمية ، بينما يكون مجال عمل المؤتمر البرلمانى ، فى حالة التعديلات الفنية أو تلك التى تتطلب سرعة فى مواجهة الخطر[(١)] . كما أنه فى أثناء مناقشة المجموعة الدستورية الإستشارية وزير العدل فى هذا الخصوص أعلن أن الاستفتاء هو الطريق الطبيعى لإقرار التعديل الدستورى ، واللجوء إلى المؤتمر لا يكون متبعا إلا فى الحالات والظروف التى تتطلب تعديلا عاجلا [(٢)] .

وقد طبقت المادة ٨٩ فى فرنسا مرتين :

المرة الأولى : حدث فيها تعديل فى ٢٩ أكتوبر ١٩٧٤ وكان يتعلق بالسماح لستين نائبا من الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ باللجوء إلى المجلس الدستورى قبل إصدار قانون معين للنظر فى دستوريته .

المرة الثانية : فى ١٨ يونيه ١٩٧٦ ، وكان الأمر يتعلق بتعديل المادة السابعة زمن مقتضاه يكون للمجلس الدستورى أن يقرر إعادة إجراء انتخابات رئيس الجمهورية إذا توفى أحد المرشحين قبل إتمام إجراء أى من الدورين الذى يتم فيهما انتخاب رئيس الجمهورية .

---

(١) Debbash (charles) et autres : op. cit. p. 85 .

(٢) الأعمال التحضيرية لدستور الجمهورية الخامسة – ص٧٩ والنص بالفرنسية كالآتى:
« Le Référendum est la voie normale de la révision et le recours au congrés n'est envisage que dans la cas au les circonstances exigerarient une révision» .

الفرع الثانى

كيفية تعديل الدستور المصرى

تنص المادة ١٨٩ من الدستور المصرى الصادر فى ١١ سبتمبر ١٩٧١ على أنه «لكل من رئيس الجمهورية ومجلس الشعب طلب تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور ، ويجب أن يذكر فى طلب التعديل المواد المطلوب تعديلها والأسباب الداعية إلى هذا التعديل .

فإذا كان الطلب صادرا من مجلس الشعب وجب أن يكون موقعا من ثلث أعضاء المجلس على الأقل ، وفى جميع الأحوال يناقش المجلس مبدأ التعديل ويصدر قراره فى شأنه بأغلبية أعضائه فإذا رفض الطلب لا يجوز إعادة طلب تعديل المواد ذاتها قبل مضى سنة على هذا الرفض .

وإذا وافق مجلس الشعب على مبدأ التعديل ، يناقش بعد شهرين من تاريخ هذه الموافقة المواد المطلوب تعديلها فإذا وافق على التعديل ثلث أعضاء المجلس عرض على الشعب لاستفتائه فى شأنه .

فإذا وافق على التعديل اعتبر نافذا من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء .

وقد طبقت هذه المادة مرة واحدة . وعلى ذلك سوف نبحث أولا تنظيم تعديل الدستور فى مصر ثم ثانيا التعديل الدستورى الذى تم فى ٢٢ مايو سنة ١٩٨٠ .

أولا : تنظيم التعديل الدستورى فى مصر وفقا لدستور ١٩٧١ :

١- اقتراح التعديل :

نص المادة ١٨٩ يعطى حق اقتراح تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور لرئيس الجمهورية ولأعضاء البرلمان .

أ- الاقتراح الرئاسى :

لرئيس الجمهورية حق اقتراح مشروع تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور ، وكان ذلك ايضا هو المقرر فى كافة الدساتير التى صدرت فى أعقاب ثورة يوليه ١٩٥٢ .

وعلى خلاف الأمر فى الدستور الفرنسى - لم يتطلب الدستور المصرى أن يكون اقتراح رئيس الجمهورية بالتعديل بناء على عرض رئيس مجلس الوزراء ، وإن كان هذا لا يمنع - بطبيعة الحال - أن يتقدم رئيس الجمهورية باقتراحه بناء على إعداد الحكومة ، نظرا لأن رئيس الجمهورية يعتبر هو الرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية .

واقتراح رئيس الجمهورية بالتعديل يجب أن يحدد أمرين :

الأمر الأول : يتعلق بتحديد المواد المراد تعديلها ، والأمر الثانى : الأسباب التى أدت إلى طلب هذا التعديل ، وذلك كما نصت المادة ١٨٩ . ونرى أن ذكر المشرع الدستورى المصرى ، هذين الأمرين يعتبر منه تزيدا، لا يضيف جديدا إلى حقيقة الواقع . حيث إنه من المتصور أن يكون طلب التعديل متضمنا المواد المراد تعديلها ، وكذلك الأسباب التى أدت لذلك .

ب - الاقتراح البرلمانى :

أعطى الدستور أيضا حق اقتراح تعديل الدستور لأعضاء مجلس الشعب . وهذا الحق - على خلاف ما يقضى به الدستور الفرنسى - لا يمارس فرديا وإنما يتطلب الدستور أن يكون اقتراح التعديل مقدما من ثلث أعضاء المجلس على الأقل ، فإذا لم يتوافر هذا الشرط فى اقتراح التعديل فلا يلتفت إليه ، ويعتبر هذا الشرط تشددا لا مبرر له حيث إن المنطق القانونى

يقضى بأن يكون التشدد فى مرحلة إقرار التعديل ، وكان يجب أن يعطى حق طلب تعديل الدستور لأى من أعضاء مجلس الشعب فرادى أو جماعات ، كما هو معمول به فى الدستور الفرنسى .

واشتراط أن يكون اقتراح البرلمان بالتعديل موقعا عليه من ثلث أعضاء المجلس ، - نراه - يخل بالتوازن بين رئيس الجمهورية وأعضاء البرلمان فى شأن موضوع اقتراح التعديل ، هذا فضلا عن أن مجلس الشعب المصرى يتكون من حزب واحد مسيطر ، أما الأحزاب الأخرى فإن تمثيلها يعتبر شكليا ، مما يفرغ هذا الحق من مضمونه ويجعله غير ذى قيمة . فأحزاب المعارضة كلها منذ عودة نشاط الأحزاب فى مصر لم تحصل على ثلث أعضاء مجلس الشعب فى أى انتخابات برلمانية .

وتنص اللائحة الداخلية لمجلس الشعب على أنه إذا كان الاقتراح بالتعديل مقدما من أعضاء مجلس الشعب ، فإن رئيس المجلس يعرض الطلب المقدم باقتراح التعديل خلال سبعة أيام من تقديمه على اللجنة العامة للنظر فى مدى توافر الشروط المقررة فى المادة ١٨٩ من الدستور . وفى الفقرتين الثانية والثالثة من المادة ١١٥ من لائحة مجلس الشعب . فإذا انتهت اللجنة العامة بأغلبية أعضائها إلى عدم توافر الشروط الدستورية فى الطلب قدمت تقريرا بذلك إلى رئيس المجلس ، ويعرض الرئيس هذا التقرير على المجلس فى أول جلسة تالية .

ويتضح من ذلك ان إجراءات تقرير توافر الشروط الدستورية والإجرائية فى طلب التعديل تختلف فى حالة ما إذا كان اقتراح التعديل مقدما من رئيس الجمهورية ، وما إذا كان مقدما من أعضاء البرلمان ، ففى الحالة الأولى يعرض الأمر على مجلس الشعب مباشرة ، أما فى الحالة الثانية

فيجب عرض الاقتراح على اللجنة العامة وذلك للتأكد من مدى مطابقة توافر الشروط قبل أن يعرض الأمر على المجلس(١) .

جـ - حدود الاقتراح بالتعديل :

لم تحدد المادة ١٨٩ حدودا للاقتراح بتعديل الدستور وذلك على خلاف المادة ٨٩ من الدستور الفرنسي ، على أثر ذلك يثور التساؤل ، هل اقتراح التعديل في الدستور المصري يمكن أن يرد على أي نص من نصوص الدستور ؟

ذهب رأي في الفقه المصري إلى أن نص المادة ١٨٩ من الدستور المصري لم يحدد حدودا يجب أن يأتي الاقتراح بالتعديل محدودا بها وترتيبا على هذا الرأي ، فإن الشكل الجمهوري يمكن أن يكون محلا لتعديل دستوري ، ومن ثم يمكن تصور - ولو من الناحية النظرية - إعادة النظام الملكي في مصر في ظل دستور ١٩٧١ ، فالمادة ١٨٩ تنص على ضرورة أن يتضمن طلب التعديل «المواد المطلوب تعديلها ..» ولم يستثن بعد ذلك من مواده الدستور . أو مبادئه ما يخرج على نطاق التعديل(٢) .

على أن الرأي الآخر في الفقه ، يذهب إلى عكس ذلك - ويقرر أن الشكل الجمهوري والمبادئ الأساسية التي يقوم عليها الدستور الصادر في ١١ سبتمبر سنة ١٩٧١ ، لا يصح أن تكون محلا للتعديل وأن المادة ١٨٩ يجب أن تفسر في نطاق مواد الدستور الأخرى ، ولا سيما المادتان ٧٩ ،

---

(١) رمزي الشاعر ، النظام الدستوري المصري ، ١٩٩٠ ، ص ٣١٢ .

(٢) محسن خليل ، المرجع السابق ، ص ١٠١ ، ثروت بدوي ، القانون الدستوري ، ص ١٤٢ ، عبدالفتاح ساير داير ، المرجع السابق ، ص ٤٧١ وما بعدها ، عثمان خليل، النظام الدستوري المصري ، ١٩٥٦ ، ص ٢٦ وما بعدها .

٩٠ من الدستور ، وبمقتضى المادة ٧٩ فإن رئيس الجمهورية يقسم على احترام النظام الجمهورى واحترام الدستور والقانون ، وأن يحافظ على سلامة الوطن ، والمادة ٩٠ تتطلب نفس الأمر بالنسبة للنواب ، فنواب الشعب قبل أن يمارسوا وظيفتهم التشريعية يقسمون على احترام النظام الجمهورى ، والمحافظة على أمن الوطن وسلامة أراضيه ، وترتيبا على هذا الفهم ، يذهب أنصار هذا الرأى إلى أن نص المادة ٧٩ والمادة ٩٠ يقيدان حق تعديل الدستور ، كما ورد فى المادة ١٨٩[١] . ويذهب البعض إلى أنه مع عدم وجود هيئة تراقب تطبيق هذا التفسير ، فإن المراقبة تكون متبادلة من رئيس الجمهورية على البرلمان ، ومن البرلمان على رئيس الجمهورية وتفسير ذلك أنه فى حالة اقتراح أعضاء البرلمان تعديلا دستوريا يتضمن مساسا بسلامة أراضى الدولة أو بالنظام الجمهورى – فإن رئيس الجمهورية له حق رفض طرح هذا الاقتراح بالتعديل على الاستفتاء ، وبالمقابل إذا اقترح الرئيس شيئا – من هذا القبيل – فإن البرلمان يستطيع أن يمتنع عن مناقشة هذا الاقتراح .

وفى الحقيقة ، أنه رغم الاعتبارات التى تؤدى إلى تأييد منطق الرأى الأخير حفاظا على المبادئ الأساسية التى وردت فى الدستور وأهمها النظام الجمهورى . والحفاظ على سلامة أراضى الوطن – إلا أنه يبقى من الناحية القانونية عدم وجود سند لهذا الرأى من نصوص الدستور . فالقول بعدم جواز التعديل على المبادئ الأساسية التى وردت فى الدستور ، أو على

---

(١) سليمان الطماوى ، النظام الدستورى المصرى ، ص ٣٢ ، فؤاد العطار ، النظم السياسية والقانون الدستورى ، دار النهضة العربية ، ص ٥١١ ، سعد عصفور ، النظام الدستورى المصرى ، المرجع السابق ، ص ١٥ ، محمد كامل ليله ، القانون الدستورى ، المرجع السابق ، ص ٢٧٤ وما بعدها ، وكذلك رمزى الشاعر ، النظام الدستورى ، المرجع السابق ، ص ٣٠٨ .

النظام الجمهورى بمقتضى المادة ١٨٩ ، بحجة أن رئيس الجمهورية ، وأعضاء البرلمان قد أقسموا على احترامها – قول تعوزه الدقة ، فالقسم على احترام النظام الجمهورى والدستور لا ينصرف إلى عدم التعديل ، وإلا كان نتيجة ذلك عدم جواز تعديل أى نص من نصوص الدستور ، وكان نص المادة ١٨٩ من الدستور لغوا لا فائدة منه ، ثم إن الرأى الثانى يستند إلى وجود رقابة متبادلة على اقتراح التعديل بين رئيس الجمهورية والبرلمان ، فهذا الرأى على بساطته لم يواجه فرضا – بل حقيقة – وهى أن البرلمان المصرى بأغلبيته الساحقة يخضع لحزب رئيس الجمهورية – والذى – بطبيعة الحال سيؤثر فى مناقشة الاقتراح بالتعديل وإقراره .

والحل – كما نري – لا يكون بتأييد الرأى الأول – وإنما يكون بتعديل نص المادة ١٨٩ من الدستور بما يضمن وضع حدود يلتزم بها الاقتراح .

د – وقت التعديل :

لم تحدد نص المادة ١٨٩ من الدستور وقتا معينا سواء لجواز تقديم الاقتراح بالتعديل أو لمنع ذلك ، ومن ثم يمكن تعديل الدستور فى كل وقت ، على أن الفقه المصرى فى مجموعه يتفق على عدم جواز تعديل الدستور فى أوقات الأزمات والتى تقتضى إعمال نص المادة ٧٤ من الدستور ، حيث إن تطبيق أحكام هذه المادة يقتضى اتخاذ «إجراءات سريعة» لمواجهة مخاطر تهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستورى[1] .

---

(١) يحيى الجمل ، نظرية الضرورة ، المرجع السابق ، ص ٢٠٦ ، مصطفى أبو زيد فهمى ، المرجع السابق ، ص ٥٠٦ ، ابراهيم شيحا ، القانون الدستورى ، --

وتعديل الدستور – بطبيعة الحال – لا يمكن أن يكون ضمن هذه الإجراءات ، هذا فضلا عن أن إعمال المادة ٧٤ من الدستور ، يجب أن يتم في إطار قواعد الدستور ذاتها فمن المخاطر التى تواجهها إجراءات المادة ٧٤ كل ما يؤدى إلى إعاقة مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستورى ، ومن هنا لا يستقيم الأمر حين يترتب على إعمال النص إهدار أحكام الدستور ، يبقى بعد ذلك ، فرضان لا يصح معهما طرح مشروع لتعديل أحكام الدستور ، الفرض الأول : حالة غياب مجلس الشعب ، وذلك لأى سبب من الأسباب سواء أكان سببا عاديا مثل انتهاء الجلسات أو انتهاء الفصل التشريعى ، أو كان بسبب غير عادى كالحل أو انتهاء المدة ، فهنا غير جائز طرح مشروع تعديل الدستور لأن الهيئة التى أناط بها الدستور مناقشة الاقتراح بالتعديل ، وإقراره مبدئيا غير متواجدة ، الفرض الثانى : هو غياب رئيس الجمهورية ، سواء أكان هذا الغياب لسبب غير عادى كالوفاة أو وجود سبب يعرقل قيامه بأداء مهامه الدستورية ، ويترتب على ذلك عدم جواز قيام الرئيس المؤقت باقتراح تعديل الدستور .

٢- الموافقة على مبدأ التعديل :

الاقتراح بتعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور سواء كان اقتراحا رئاسيا أم برلمانيا يجب أن يعرض على مجلس الشعب ، وذلك لمناقشة مبدأ التعديل ، ويجب أن توافق الأغلبية على الاقتراح بالتعديل من الناحية المبدئية .

--المرجع السابق ، ص ٢٥٥ وما بعدها ، أحمد مدحت على ، رسالة فى نظرية الظروف الاستثنائية ، الهيئة العامة للكتاب ١٩٧٨ ، ص ٢٤٩ .

ومجلس الشعب فى هذه المرحلة – غير مطالب بأن يناقش موضوع التعديل ، بل عليه أن ينظر فى مدى ملاءمة مبدأ تعديل الدستور ، وعلى ذلك فإننا نرى أن استخدام المادة ١٨٩ لتعبير "يناقش" ، يعتبر استخداما غير موفق ، وكان يحسن بالمشرع الدستورى لو استبدله بتعبير "ينظر" حيث إنه يفيد النظر فى قبول مبدأ التعديل من عدمه ، على خلاف الفعل يناقش الذى يقتضى مناقشة موضوعية لمشروع الاقتراح بالتعديل فى ذاته وأساسه ، كما أن هذه المرحلة تقتضى أن ينظر مجلس الشعب فى مدى توافر الشروط الشكلية التى تطلبها الدستور فى الاقتراح بالتعديل .

وهنا يثار التساؤل الآتى : هل يجب أن يكون مشروع الاقتراح بالتعديل مصاغا على هيئة مواد دستورية تقوم مقام المواد المطلوب تعديلها ؟ أم أنه يكون صحيحا إذا ما تطلب التعديل وأورد أسبابه دون تقديم الاقتراح فى هيئة نصوص تامة الصياغة ؟ حسب ما تقضى به المادة ١٨٩ يجب أن يكون الاقتراح محددا للمواد المطلوب تعديلها ، ومبينا الأسباب الداعية إلى التعديل ، ولم تشترط أن يكون مشروع التعديل مصاغا على هيئة نصوص ، وإن كان نص المادة ٨٩ لا يمنع ذلك . ومجلس الشعب – بعد النظر – فى مبدأ التعديل يصدر قرارا فى شأن الاقتراح ، إما بالقبول وإما بالرفض ، ويكون هذا القرار بأغلبية أعضاء المجلس ، وإذا تم رفض التعديل من حيث المبدأ ، فإنه يترتب على ذلك نتيجة هامة وهى عدم جواز إعادة طلب تعديل المواد موضوع الاقتراح المرفوض إلا بعد مضى سنة على هذا الرفض . ولعل الدستور استهدف بذلك أن يضمن جدية الاقتراح بالتعديل . وإن كنا نرى أن ذلك تشددا لا جدوى منه ، فقد يرفض ، لأسباب شكلية لا صلة لها بموضوع الاقتراح ، وهذا الرفض يمنع التقدم باقتراح آخر لتعديل هذه النصوص لمدة عام كامل ، وظاهر نص المادة ١٨٩ يقضى بأنه إذا كان

الاقتراح بالتعديل اقتراحا رئاسيا وتم رفضه من قبل البرلمان من حيث المبدأ ، فإنه لا يجوز لأعضاء البرلمان أن يتقدموا باقتراح تعديل لنفس المواد التى كانت موضوع الاقتراح الرئاسى ، ونفس الأمر إذا كان الاقتراح المرفـوض برلمانيا فإنه لا يجوز لرئيس الجمهورية أن يتقدم باقتراح تعديل نفس المـواد التى كانت موضوع الاقتراح البرلمانى إلا قبل مرور عام .

وهنا يثار تساؤل هام عن الهيئة أو الجهة التى تراقب تنفيذ ذلـــك ؟ ونحن نرى أن مجلس الشعب ذاته هو الذى عليه – وهو بصدد الموافقة على مبدأ التعديل – أن يراقب تنفيذ هذا القيد ، فله أن يرفـــض مبـدأ الاقـتراح بالتعديل نظرا لكونه جاء على مواد محظور تعديلها لمدة عام .

على أن الدستور – بعد تعديله فى ٢٢ مايو ١٩٨٠ – قد نص فـــى المادة ١٩٥ على وجوب أخذ رأى مجلس الشورى فى «الاقتراحات الخاصـة بتعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور» . وهنا يثار التساؤل عن الوقت الذى يجب أن يتدخل فيه مجلس الشورى برأيه فى موضوع التعديل ؟ هل يكـون ذلك قبل اقتراح التعديل ، أم فى مرحلة إقرار مبدأ التعديل من قبـل مجلـس الشعب ؟ أم يكون فى أثناء مناقشته بصفة نهائية فى مجلس الشعب ؟ بطبيعة الحال ، لا يمكن أن يكون ذلك قبل تقديم الاقتراح بالتعديل إلى مجلس الشعب ، سواء أكان الاقتراح بالتعديل رئاسيا أم برلمانيا .

ونحن نرى أن أخذ رأى مجلس الشورى فى الاقتراح بالتعديل إنمـــا يكون بعد مرحلة إقرار مبدأ التعديل من مجلس الشعب ، أى فـــى المرحلـة الثالثة من عمر الإقتراح ، وهى التى تتم فيها مناقشـــة الاقـتراح بـــالتعديل وصياغة نصوصه تمهيدا لعرضها على الاستفتاء الشعبى ، أو رفضها نهائيا. ورأى مجلس الشورى استشارى وغير ملزم لمجلس الشعب ، وبالتالى فـــإذا

انتهى هذا الرأى إلى رفض مبدأ التعديل ، فإن الكلمة الأخيرة تكون لمجلس الشعب الذى يستطيع أن يقر مبدأ التعديل رغم رفضه من مجلس الشورى ، ولكن لا شك أن رأى مجلس الشورى سيكون له قيمة أدبية وتأثير غير مباشر على ما يمكن أن ينتهى إليه مجلس الشعب .

٣- مناقشة الاقتراح بالتعديل :

على أثر الموافقة المبدئية على مشروع الاقتراح بالتعديل من قبل مجلس الشعب ، وبعد فترة زمنية نص عليها الدستور وهى شهران (وكانت هذه المدة فى الدستور الصادر فى ١٦ يناير ١٩٥٦ ستة أشهر) ، تتم مناقشة الاقتراح بالتعديل ويستهدف الدستور من اشتراط مضى هذه المدة أن يفسح المجال لنواب الشعب فى أن يعودوا إلى ناخبيهم لكى يتحسسوا آراءهم بشأن مبدأ تعديل الدستور ، وكذلك إتاحة الفرصة لكل القوى السياسية الفاعلة من نقابات وأحزاب وتجمعات سياسية من مناقشة مبدأ التعديل ، واتخاذ قرار بشأنه . وعلى هذا الأساس ، نرى أن نص المادة ١٨٩ فى ظل دستور ١٩ يناير ١٩٥٦ كان أفضل من مثيله فى دستور ١١ سبتمبر ١٩٧١ ، حيث أن الأول كان يجعل المدة ستة أشهر ، أما الثانى فقد جعلها شهرين ، وهى مدة قد تكون كافية لدراسة مشروع الاقتراح بالتعديل .

ومجلس الشعب – فى هذه المرحلة – يناقش الاقتراح بتعديل الدستور، من حيث صياغة نصوصه ، وله أن يعدل فيها أو ينقص منها أو يزيد عليها ، وتبدأ هذه المرحلة ، بعد إقرار مبدأ التعديل ، بأن يقرر المجلس إحالة طلب التعديل ، وتقرير اللجنة العامة إلى لجنة الشئون الدستورية والتشريعية لدراسة وتقديم تقرير عنه خلال شهرين من تاريخ إحالة الأمر

إليها ، وذلك بعد أخذ رأى مجلس الشورى بالنسبة للمادة أو المواد المطلوب تعديلها .

وفى حالة موافقة اللجنة على التقرير تحدد جلسة لنظره خلال الخمسة عشر يوما التالية لانقضاء شهرين على موافقة المجلس على مبدأ التعديل ، وتتطلب المادة ١٨٩ أن يوافق على التعديل المطلوب أغلبية ثلثى أعضاء المجلس ، ويؤخذ الرأى على التعديل بالاسم ، وذلك حسب ما تقضى به المادة ١٢١ من لائحة مجلس الشعب ، وعلى ذلك استلزم الدستور أن يوافق على مشروع التعديل ثلثا أعضاء مجلس الشعب . وإذا تحققت هذه الموافقة فإن مشروع الاقتراح يعرض على الشعب فى استفتاء شعبى لإقراره ، ولكن يثار تساؤل فى حالة عدم إقرار المشروع بالتعديل من ثلثى أعضاء المجلس، هل يترتب على ذلك عدم جواز تعديل نفس المواد – موضوع التعديل – إلا بعد فوات سنة على الأقل ؟ كالأمر فى حالة رفض مبدأ التعديل من قبل مجلس الشعب . .

وفى حقيقة الأمر نرى أن التقييد الوارد فى الفقرة الثالثة من نص المادة ١٨٩ استثناء ويجب أن يتقيد هذا الأمر بما يتقيد به كل استثناء ، فيجب عدم التوسع فى تفسيره ، كما لا يقاس عليه ، وعليه فإن حكم الفقرة الثالثة لا ينطبق على هذا الفرض . ومن ناحية أخرى ، فإن الفقرة الثالثة من المادة ١٨٩ تواجه رفض التعديل من حيث المبدأ ، فمبدأ التعديل فى ذاته مرفوض وقد يكون ذلك لظروف اقتصادية أو اجتماعية أو سياسية . أما عدم حصول مشروع الاقتراح بالتعديل على أغلبية الثلثين – فعلاوة على الموافقة عليه من حيث المبدأ – فإن الرفض قد يكون راجعا إلى عيوب فى الصياغة النهائية للمشروع ، ولذا نرى جواز أن يكون موضوعه محلا لاقتراح بتعديل آخر لا يتقيد بشرط مرور عام على رفض هذا الاقتراح بالتعديل .

٤- إقرار الاقتراح بالتعديل :

هذه هى المرحلة الأخيرة والتى بتمامها يدخل التعديل الدستورى مرحلة النفاذ ، وعلى خلاف نص المادة ٨٩ من الدستور الفرنسى ، جعل الدستور المصرى الاستفتاء الشعبى طريقا واحدا وجبريا لإقرار التعديل الدستورى ، حيث أن الدستور الفرنسى خير رئيس الجمهورية بين أن يلجأ إلى الاستفتاء أو أن يدعو البرلمان بمجلسيه فى هيئة مؤتمر لإقرار مشروع التعديل ، بأغلبية ثلاثة أخماس الأعضاء .

وهذه المرحلة تثير عدة تساؤلات : فمن ناحية أولى تنص المادة ١٨٩ في فقرتها الأخيرة على ما يلى «... فإذا وافق على التعديل ثلثا أعضاء المجلس ، عرض على الشعب لاستفتائه فيه . وهنا يأتى التساؤل عمن له حق عرض التعديل على الاستفتاء ؟ نحن نعلم أن الأمر فى الدستور الفرنسى يكون من اطلاقات رئيس الجمهورية ، فهو الذى يستطيع أن يطرح مشروع التعديل على الشعب ، ولكن نص المادة ١٨٩ فى الدستور المصرى لم يحدد هذا الأمر .

وفى الواقع أننا أمام أمرين : الأول : يتمثل فى أن يكون هذا الأمر من حق البرلمان فبعد أن يوافق على مشروع التعديل ، بأغلبية الثلثين من أعضائه ، عليه أن يطرح مشروع التعديل على الشعب للاستفتاء فيه ، والفرض الثانى : يتمثل فى أن يكون هذا حقا خالصا لرئيس الجمهورية ، فهو دون غيره يملك دعوة الشعب للاستفتاء على مشروع الدستور . ونحن نرى أن الفرض الثانى هو الأقرب للصواب ، فقرار الاستفتاء على مشروع التعديل - بعد الموافقة عليه من قبل مجلس الشعب - يكون حقا لرئيس الجمهورية - إلا أنه يجب ملاحظة أن رئيس الجمهورية لا يملك سلطة

تقديرية فى اتخاذ مثل هذا القرار . وبمعنى آخر فإن رئيس الجمهورية لا يستطيع أن يمتنع عن اتخاذ القرار بدعوة الناخبين للاستفتاء على مشروع التعديل الذى وافق عليه البرلمان بأغلبية ثلثى أعضائه . فنص المادة ١٨٩ واضح الدلالة فى أن عرض المشروع على الاستفتاء مترتب على حصوله على الأغلبية البرلمانية المطلوبة ، ومن ثم يتوقف دور رئيس الجمهورية على مجرد دعوة الناخبين للاستفتاء على مشروع التعديل ، ولذلك نرى أن امتناعه عن اتخاذ هذا القرار يعتبر غير دستورى .

ومن ناحية أرى نرى أنه يجب أن تكون هناك فترة من الزمن بين موافقة مجلس الشعب على الاقتراح بالتعديل ، وبين الاستفتاء الشعبى عليه . على الرغم من أن المادة ١٨٩ لم تنص على ذلك ، إلا أنه يعتبر أمرا ضروريا لا يستقيم الأمر بدونه ، إذ يقتضى الأمر أن نعطى فرصة للشعب بكل فئاته ، ومؤسساته السياسية – التى قد لا يكون لها تمثيل فى البرلمان أو كان تمثيلها غير فعال فيه – مناقشة موضوع الاقتراح بالتعديل .

ثانيا : تعديلات الدستور فى ٢٢ مايو ١٩٨٠ :

تمثلت هذه التعديلات فى تعديلات لنصوص قائمة واستحداث نصوص أخرى وذلك على الوجه التالى :

١- تعديل نصوص قائمة :

أ- تعديل نص المادة الأولى ، والمادة الرابعة ، المتعلقتين بأساس نظام الدولة سواء من الناحية السياسية ، أو من الناحية الاقتصادية ، وكان هذا الأساس يتمثل فى كون هذا النظام ديمقراطيا واشتراكيا ، أما التعديل فاستهدف أن يكون النظام اشتراكيا ديمقراطيا .

وجاء في أسباب الاقتراح بالتعديل أن ديمقراطيتنا واضحة لا تبررها فلسفات أو تغطيها أوصاف غامضة وخادعة ... وأن المقصود من هذا التعديل هو انتهاج الاشتراكية الديمقراطية ، كمذهب اجتماعي وسياسي واقتصادى[1] . ويذهب البعض إلى أن هذا التعديل ، يجعل للدولة مذهبا محددا ، وما ينبغي لها أن تكون كذلك ، حيث ان المذاهب يصوغها الفكر الإنسانى ، ويعتنقها الإنسان ، وهى عرضة للخطأ والصواب ، والتصادم مع المذاهب الأخرى ، وهنا يكون الخلاف حول المذهب خلافا حول أساس نظام الحكم فى الدولة وهذا هو الخطر بعينه . كما ينتج عن مذهبية الدولة ، ألا تكون هناك فكرة شرعية إلا تلك التى تندمج مع المذهب»[2] .

ووافق مجلس الشعب على تعديل هذه المادة بالإجماع ، وذلك دون ملاحظات أو مناقشات ، لتصبح كالآتى «جمهورية مصر العربية دولة نظامها اشتراكى ديمقراطى يقوم على تحالف قوى الشعب العاملة ، والشعب المصرى ، جزء من الأمة العربية ، يعمل على وحدتها الشاملة» ، ولنفس الأسباب تم تعديل المادة الرابعة ، والتى تتصل بنفس الأساس ، حيث تحدد أساس النظام الاقتصادى فى الدولة ، وجاء التعديل المقترح ليجعل من هذا الأساس النظام الاشتراكى الديمقراطى القائم على الكفاية والعدل ، بما يحول دون الاستغلال ويؤدى إلى تقريب الفوارق بين الدخول ويحمى الكسب المشروع ، ويكفل عدالة توزيع الأعباء والتكاليف العامة ، وهذا التعديل يتسق مع التحول الذى حدث للنظام الاقتصادى المصرى فى حقبة السبعينات ، حيث تحول هذا النظام عن أسسه الاشتراكية إلى سياسة الانفتاح ، على

---

(١) مضبطة مجلس الشعب ، الفصل التشريعى الثالث ، دور الانعقاد العادى الأول ، تقرير اللجنة الخاصة جلسة ٣٧ ، ص ٧١٩٤ .

(٢) محمد عبدالسلام الزيات ، مصر إلى أين ، المرجع السابق ، ص ١٧ .

الاقتصاد الغربى ، وظهرت فئات كثيرة حققت مكاسب ضخمة ، ومن ثم كـــان لازما أن يتغير هذا الأساس الذى جرى للمادة الأولى من الدستور . ووافق مجلس الشعب على تعديل المادة الرابعة بصياغتها التى قدمتها اللجنة الخاصة ، وذلك دون أى مناقشة أو ابداء ملاحظات ، وليصبح نص المادة الرابعة كـــالآتى : الأســاس الاقتصادى لجمهورية مصر العربية هو النظام الاشتراكى الديمقراطى القائم علـــى الكفاية والعدل ، بما يحول دون الاستغلال ، ويؤدى إلى تقريب الفوارق بين الدخول ، ويحمى الكسب المشروع ويكفل عدالة توزيع الأعباء والتكاليف العامة[١] .

ب – تعديل المادة الثانية من الدستور والمتعلقة بمبـــادئ الشــريعة الإسلامية ، كمصدر رئيسى للتشريع ، لتصبح المصدر الرئيســى للتشــريع وجاء فى أسباب ذلك ، «ما حدث من طفرة طيبة مشكورة من تشكيل لجــان للعمل على تقنين الشريعة الإسلامية فى كافة فروعها . ولأننا فى دولة العلــم والإيمان . وتمشيا مع روح النظام الذى يولى القيم الروحية كافـــة عنايتــه واهتمامه»[٢] ووافق مجلس الشعب على هذا التعديل ، وكذلك على الصياغـة المقدمة والتى وافقت عليها اللجنة الخاصة لتصبح المادة كالآتى» : «الإسلام دين الدولة ، واللغة العربية لغتها الرسمية ، ومبـــادئ الشــريعة الإســلامية المصدر الرئيسى للتشريع[٣] .

---

(١) وكانت المادة الأولى تنص قبل تعديلها على ما يلى : «جمهورية مصـــر العربيـــة ، دولة نظامها ديمقراطى واشتراكى يقوم على تحالف قوى الشعب العاملة . والشـــعب المصرى جزء من الأمة العربية يعمل على تحقيق وحدتها الشاملة» .

(٢) مضبطة مجلس الشعب ، الفصل التشريعى الثالث ، ودور الانعقاد العـــادى الأول ، ملحق الجلسة ١٨ يوليه ١٩٧٩ ، ص ٨١٩ المجلد الأول .

(٣) وكانت المادة قبل تعديلها تنص على ما يلى «الإسلام دين الدولة ، واللغـــة العربيـــة لغتها الرسمية ومبادئ الشريعة الإسلامية مصدر رئيسى للتشريع» .

وفى حقيقة الأمر ، يعتبر هذا التعديل تحصيل حاصل ، ولم يضــف إلى الأمر جديدا حيث إنه لا يمنع من الإستناد إلى مصادر أخرى[1] ، كمـــا نعتقد أن الدافع وراء هذا التعديل كان سياسيا أكثر منه قانونيا .

جـ – تعديل المادة الخامسة من الدستور والتى كانت تنــص علـــى أحادية التنظيم السياسى الواحد والمتمثل فى الاتحاد الاشـــتراكى العربـــى . وجاء فى اسباب طلب التعديل أنه يتسق وتعدد الأحزاب الذى يقـــوم عليـــه النظام السياسى بعد التحول عن نظام الحزب الواحد وصدور قانون الأحزاب رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ ، ووافق المجلس على هذا التعديـــل ، بالإجمـــاع دون إبداء أى ملاحظات أو تغيرات للصياغة التى اعتمدتها اللجنة .

وفى حقيقة الأمر يعتبر تعديل المادة الخامسة هو أهم مـــا ورد فـــى تعديل ٢٢ مايو سنة ١٩٨٠ ، حيث أنه أحل نظام تعدد الأحزاب محل نظـــام الحزب الواحد ، وأصبح نص المادة الخامسة يبيح هذا التعدد علـــى أســـاس دستورى .

فبعد أن ظل نشاط الأحزاب ممنوعاً بالمرسوم بقانون رقم ٣٧ لســنة ١٩٥٣ حتى ٢٧ يناير ١٩٧٦ حين قرر الرئيس السادات ظهور مـــا ســـمى بالمنابر داخل الاتحاد الاشتراكى ، وقد ظهرت آنذاك ثلاثة منابر يمين ووسط ويسار . ودخلت هذه المنابر الانتخابات التشريعية فى أكتوبر ١٩٧٦ ، وفـــى افتتاح الدورة الأولى لمجلس الشعب فى ١١ نوفمبر ١٩٧٦ ، أعلن رئيـــس الجمهورية ، تحويل هذه المنابر إلى أحزاب ، وصدر بناء على ذلك قـــانون الأحزاب رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ ، وتم هذا التحول – كله – بخطواته السابقة ،

---

(١) سعاد الشرقاوى ، عبدالله ناصف ، المرجع السابق ، ص ١٤٥.

فى غياب السند الدستورى ، فالدستور فى مبناه لا يحتمل هذا التغيير[١] . ولذلك جاء هذا التعديل الدستورى للمادة الخامسة فى ٢٢ مايو ١٩٨٠ لكى ينتهى هذا الوضع الشاذ ، ويجعل للتحول إلى تعدد الأحزاب أساسا دستوريا ونصت المادة الخامسة بعد تعديلها على ما يلى «يقوم النظام السياسى فى جمهورية مصر العربية على أساس تعدد الأحزاب ، وذلك فى إطار المقومات والمبادئ الأساسية للمجتمع المصرى المنصوص عليها فى الدستور ، وينظم القانون الأحزاب السياسية» .

د- تعديل المادة ٧٧ من الدستور ، والتى تحدد مدة تولى رئيس الجمهورية . وجاء فى أسباب الطلب المقدم بتعديل هذه المادة «أن المادة ٧٧ من الدستور نظمت مدة رئاسة الجمهورية ، ولما كانت مدة رئاسة الرئيس السادات قد بدأت قبل صدور هذا الدستور ، وإعمالا للمادة ١٩٠ والمادة ٧٧ فإن هذه المدة تنتهى فى نوفمبر ١٩٨٣ ، وألا يعاد انتخابه مرة أخرى ، وهذه النتيجة ، التى يسفر عنها تطبيق هذا النص لا تتفق ومبادئ الديمقراطية التى يحرص مجتمعنا على إرساء المزيد منها وتعميق ممارستها . فضلا عن أنها لا تتفق والاتجاه السائد فى عدد كبير من الدول العربية بل والشرقية والأهم من ذلك كله أنها نتيجة يرفضها عقل ووجدان وضمير شعبنا المصرى الأصيل[٢] . واستشهد الطلب بمجموعة من الدساتير التى تحرر هذه المدة من

---

(١) وكانت المادة الخامسة قبل تعديلها تنص على ما يلى «الاتحاد الاشتراكى العربى هو التنظيم السياسى الذى يمثل بتنظيماته القائمة على أساس مبدأ الديمقراطية تحالف قوى الشعب العاملة من الفلاحين والعمال والجنود والمثقفين والرأسمالية الوطنية» .

(٢) مضبطة مجلس الشعب - الفصل التشريعى الثالث - دور الانعقاد العادى الأول ، جلسة ١٩٧٩/٧/١٨ ، ص ٨١٨ - ٨٢٠ .

التقييد وتجعل انتخاب الرئيس لمدد أخرى أمرا مباحا[١] ، وطالب مقدمو الطلب تعديل المادة ٧٧ لكى تسمح بإعادة انتخاب الرئيس لمدد أخرى .

ولا مراء فى أن أسباب هذا الطلب بالتعديل – والتى أقرتها اللجنة الخاصة ووافق عليها مجلس الشعب – وإن اتخذت الديمقراطية وتعميقها أمرا استوجب التعديل ، فإن هذه الأسباب أبعد ما تكون عن الديمقراطية ، إذ ليس منها فى شئ أن يتحول النظام الجمهورى إلى نظام وكأنه شبه ملكى ، لا يتزحزح عنه شخص الرئيس إلا فى حالتين : هما الوفاة أو الانقلاب العسكرى ، وهو الأمر الحادث فى ظل الدستور المصرى فلم يتم تداول السلطة إلا عن طريق الوفاة ، ولذلك نرى أن هذا التعديل قد مثل ردة إلى الوراء وخروجا على الخط الديمقراطى السليم ، فالتحديد أمر مرغوب فيه ، واستمرار الحاكم فى حكمه أكثر من اثنتى عشرة سنة – وهى مدة يكفلها النص قبل تعديله – لا شك أنه يفقد نظام الحكم إمكانية تداول السلطة فيه . ولا يقلل من هذه الاعتراضات استشهاد اللجنة بأمثلة من الدساتير التى تطلق هذا الحد دون قيد ، فهذه الدساتير إما أنها دساتير دول ديمقراطية ، مثل الدستور الفرنسى والإيطالى ، فهى تطبق مع وجود ضمانات ديمقراطية غير متوافرة فى العالم الثالث ، الذى نحن بلد منه ، من ذلك وجود أحزاب قوية ، وبرلمانات ترتد فى أساس تكوينها إلى انتخابات حرة ونزيهة ، وقبل ذلك وبعده رأى عام قوى وفعال ، ومن هنا يندر أن يكون هناك مثال مع هذه الدساتير ، ينتخب فيه رئيس الدولة لأكثر من مدتين متتاليتين . وطائفة أخرى من الدساتير ذكرتها اللجنة ، كالدستور الهندى فى المادة ٥٦ منه وهو مثال ليس نصا فى الموضوع ، حيث إن منصب رئيس الدولة فى الهند ، منصب

---

(١) من ذلك الدستور الفرنسى ، والإيطالى ، والهندى ودساتير كل من افريقيا الوسطى والكاميرون ، الجابون .

شرفى لا يملك اختصاصات فعلية . وطائفة أخيرة ذكرتها اللجنة كدستور كل من اندونيسيا ، أفريقيا الوسطى ، الجابون ، فولتا ، مدغشقر ، وفى كل هذه الدساتير أو أغلبها نجد أنظمة شمولية بعيدة كل البعد عن الديمقراطية ، ولا عجب إذاً أن تفقد فى جوهرها فكرة تداول السلطة[1] ووافق مجلس الشعب على تعديل المادة ٧٧ من الدستور ، ليصبح كالآتى : «مدة الرئاسة ست سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء ويجوز إعادة انتخابه رئيسا للجمهورية لمدد أخرى» .

٢- استحداث نصوص جديدة :

استحدث التعديل الدستورى الذى تم فى ٢٢ مايو ١٩٨٠ نصوصا جديدة ، وذلك لإنشاء مجلس الشورى ، وكذلك استحدث نصوص لتقنين ما عرف بسلطة الصحافة ، ولسوف نبحث كل منهما على حدة .

أ - النصوص الخاصة بمجلس الشورى :

تضمن التعديل الدستورى ، الذى أجرى فى ٢٢ مايو سنة ١٩٨٠ إضافة باب سابع إلى الدستور تحت عنوان «أحكام جديدة» وقد نظم الفصل الأول من هذا الباب «مجلس الشورى» ونظم الفصل الثانى منه «سلطة الصحافة» .

---

(١) حمدى عبدالرحمن حسن ، العسكريون والحكم فى أفريقيا ، مع التطبيق على نيجيريا ١٩٦٦- ١٩٧٩ - رسالة ماجستير - كلية الاقتصاد والعلوم السياسية - القاهرة ١٩٨٥ ، ص ٣٠-٣١ ، حيث قام بعمل إحصاء عن ٣٣ دولة أفريقية ، وقد أكدت هذه البيانات أن هناك خمس دول انتهت زعامة أول قائد لها بعد الاستقلال عن طريق الوفاة وهو فى السلطة وأن دولتين فقط انتهت زعامة القائد الأول فيها بالاستقالة (اهيدجو فى الكاميرون ، سنجور فى السنغال) فى حين أن أكثر من نصف الدول موضوع البحث تم تغيير أول قائد لها عن طريق الانقلاب العسكرى .

تشكيل مجلس الشورى :

نصت المادة ١٩٦ من الدستور على كيفية هذا التشكيل ، فقضت بأن «يشكل مجلس الشورى من عدد من الأعضاء يحدده القانون على ألا يقل عن ١٣٢ عضوا . وينتخب ثلثا أعضاء المجلس بالاقتراع المباشر السرى العام على أن يكون نصفهم على الأقل من العمال والفلاحين . ويعين رئيس الجمهورية الثلث الباقى «وقررت المادة ١٩٧» أن يحدد القانون الدوائر الانتخابية الخاصة بمجلس الشورى ، وعدد الأعضاء بكل دائرة ، والشروط الواجب توافرها فى المنتخبين أو أو المعينين منهم .

وعلى ذلك فقد أخذ المشرع الدستورى ، بفكرة التمثيل الجماعى ، الذى تأخذ به مصر ، من قبل فى تشكيل مجلس الشعب ، والمجالس المحلية ومؤدى هذه الفكرة فى الواقع تمثيل مصالح خاصة ... هذه المصالح الخاصة لا شك جديرة بالاحترام ولكنها مع ذلك مصالح خاصة ، ومن ثم فهى غير قادرة على تعريف المصلحة العامة ، ومن باب أولى غير قادرة على الدفاع عنها . إذ التمثيل فى هذين المجلسين تمثيل مقصور فى معظمه على الحياة المهنية أو الحياة الاقتصادية[1] .

ويرى الفقه المصرى فى مجموعه عدم جدوى مجلس الشورى بالصورة التى أنشئ بها سواء من حيث تشكيله أو من حيث اختصاصاته حيث أن رئيس الجمهورية يعين ثلث أعضائه . كما أنه يمارس اختصاصات استشارية وهو فى حقيقته أقرب إلى فكرة المجالس القومية المتخصصة ومن ثم يطالب البعض بضرورة تخويله اختصاصات تشريعية حتى يكتمل تحول

---

(١) سعاد الشرقاوى ، عبدالله ناصف ، نظم الانتخابات فى العالم وفى مصر ، دار النهضة العربية ، الطبعة الأولى ، مارس ١٩٨٤ ، ص ٦١ .

النظام المصرى إلى نظام المجلسين . وفي الحقيقة نحن لا نوافق على هـذا الرأى ونرى ضرورة إلغاء مجلس الشورى . وذلـك لأن تركـيز الوظيفـة التشريعية فى مجلس واحد مع ضمان اسـتقلاله أجـدى وأنفـع . فوجـود المجلسين فى بيئة غير ذات تقاليد ديمقراطية راسخة يؤدى إلـى تنازعـهما الاختصاص التشريعي . مما يؤدى من ناحية أخرى إلى اسـتبداد السـلطة التنفيذية. ثم إن إلغاءه أجدى وأنفع من الناحية الاقتصادية .

اختصاصات مجلس الشورى :

نصت المادة ١٩٥ على أن يؤخذ رأى مجلس الشورى فيما يلى :

١-الاقتراحات الخاصة بتعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور .

٢-مشروعات القوانين المكملة للدستور .

٣-مشروعات الخطة العامة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية .

٤-معاهدات الصلح ، وجميع المعاهدات التى يترتب عليـها تعديـل فـى أراضى الدولة أو التى تتعلق بحقوق السيادة .

٥-مشروعات القوانين التى يحيلها إليه رئيس الجمهورية .

٦-ما يحيله رئيس الجمهورية إلى المجلس من موضوعات تتصل بالسياسـة العامة للدولة أو بسياستها فى الشئون العربيـة أو الخارجيـة ، ويبلـغ المجلس رأيه فى هذه الأمور إلى رئيـس الجمهوريـة وإلـى مجلـس الشعب ، ويتضح من ذلك أن مجلـس الشـورى ، مجلـس استشـارى ولا يملك سلطة التقرير فهو لا يشارك فى العملية التشريعية إلا بـإبداء الرأى .

ب- النصوص الخاصة بسلطة الصحافة :

ودارت هذه النصوص – الذى احتواها الفصل الثانى من الباب السابع المستحدث – حول تقنين الصحافة كسلطة شعبية تمارس رسالتها على الوجه المبين فى الدستور والقانون (مادة ٢٠٦) . وكذلك إنشاء مجلس أعلى – يحدد القانون اختصاصاته وطريقة تشكيله يقوم على شئون الصحافة م٢١١ .

وكانت الإرهاصات الأولى لاعتبار الصحافة سلطة رابعة ، عندما صدر القرار الجمهورى رقم ٢١٤ لسنة ١٩٧٨ فى ١٥ مايو ١٩٧٨ لدعوة الناخبين إلى الاستفتاء على مبادئ حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعى ، وكان المبدأ الثالث منها ينص على ما يلى «الصحافة هى السلطة الرابعة للشعب ، وهى ملك الشعب ..» ثم بعد ذلك صدر قرار جمهورى آخر رقم ١٥٧ لسنة ١٩٧٩ فى ١١ أبريل ١٩٧٩ يدعو الناخبين مرة أخرى إلى الاستفتاء ، أولا : على معاهدة السلام ، ثانيا : على إعادة تنظيم الدولة على أسس جديدة ، كان من بينها «تقنين الصحافة كسلطة رابعة ضمانا لحريتها وتأكيدا على استقلالها» . وهكذا فإن الصحافة – فى هاتين المرتين – قد وصفت بأنها سلطة رابعة .

وفى هذا التعديل الذى تم فى ٢٢ مايو ١٩٨٠ . جاء الفصل الثانى ، من الباب السابع المستحدث بعنوان "سلطة الصحافة" وفى مادته الأولى نص على أن «الصحافة سلطة شعبية مستقلة تمارس رسالتها على الوجه المبين فى الدستور والقانون» ومذهب المشرع الدستورى المصرى بهذا الصدد لا يستقيم مع ما هو ثابت(١) من أن الدولة تقوم على سلطات ثلاث : كما أن

(١) راجع مؤلفنا فى حرية الصحافة – دراسة مقارنة فى ظل القانون رقم ١٤٨ لسنة ١٩٨٠ – ١٩٩٤ ، ص ١٨ وما بعدها .

الصحافة ليس لها من مظاهر وحقيقة السلطة شيء وهو أمر لنا معه عود عند الحديث عن تنظيم السلطات العامة فى دستور ١٩٧١ .

المبحث الثانى

الرقابة على دستورية القوانين

قلنا – فيما سبق – أن السمو الشكلى للدستور يقتضى علو قواعده بمعنى أنها تحتل المرتبة العليا فى البناء القانونى فى الدولة . ويترتب على ذلك نتيجة بالغة الأهمية وهى أن القواعد القانونية الأدنى لا يجوز لها أن تخالف نصوص الدستور . كما لا يجوز لها أيضا أن تعدلها . بل هى تعدل عن طريق إجراءات أخرى كما سبق أن بينا .

وبطلان القوانين المخالفة لأحكام الدستور أمر حرصت دساتير كثيرة على النص عليها بين نصوصها من ذلك دستور تشيكوسلوفاكيا الصادر سنة ١٩٢٠ . وكذلك دستور ايرلندا الصادر سنة ١٩٣٧ . وأيضا دستور ليتوانيا الصادر سنة ١٩٣٨ على أن عدم النص على بطلان القوانين المخالفة لأحكام الدستور لا يؤثر فى هذا الأمر . وذلك لأن هذه النتيجة ترتبط أساسا بمجرد تقرير السمو الشكلى للدستور ويصبح النص عليها أو عدمه تحصيل حاصل وذكر لمفهوم .

ولكن ما العمل إذا أصدرت السلطة التشريعية قانونا يخالف الدستور رغم جموده وسموه الشكلى ؟ هنا تثور مشكلة دستورية هذا القانون ولذلك دأبت الأنظمة الدستورية المختلفة على تقرير رقابة على دستورية القوانين[١].

وهذه الرقابة وإن كانت وسيلة بجانب وسائل كثيرة فى الدول الحديثة تضمن نفاذ القانون الدستورى والتزام سلطات الدولة المختلفة بقواعده . إلا أنها تعد فى واقع الأمر أهم هذه الوسائل وأكثرها فاعلية . فهى إما أن تقرر عدم إصدار العمل إن كانت رقابة سابقة أو عدم نفاذه إن كانت رقابة لاحقة . وفى كل الأحوال فهى تؤدى إلى التزام سلطات الدولة المختلفة تطبيق نصوص الدستور والتزام أحكامه . والرقابة على دستورية القوانين . قد تختلف الوسائل التى تحققها فقد تكون سياسية وقد تكون قضائية . إلا أنها فى النهاية تعمل على كفالة احترام نصوص الدستور » .

وسوف نتناول هذا المبحث فى مطلبين :

المطلب الأول : وسائل الرقابة على دستورية القوانين .

المطلب الثانى : تنظيم الرقابة على دستورية القوانين فى مصر .

---

(١) راجع بخصوص الرقابة على دستورية القوانين فى الفقه المصرى ، أحمد كمال أبو المجد ، الرقابة على دستورية القوانين فى الولايات المتحدة ، ومصر ١٩٥٨ رسالة حقوق القاهرة ، السيد الباز ، الرقابة على دستورية القوانين فى مصر دراسة مقارنة ، ١٩٧٨ ، ثروت بدوى ، رقابة القضاء على دستورية القوانين ، بحث مقدم للمؤتمر التاسع للمحامين العرب ، القاهرة ، فبراير ١٩٦٧ ، يحيى الجمل ، القضاء الدستورى فى مصر ، ١٩٩٢ ، طعيمه الجرف ، القضاء الدستورى ، ١٩٩٣ ، نبيله كامل ، الرقابة القضائية على دستورية القوانين ، ١٩٩٣ .

المطلب الأول

وسائل الرقابة على دستورية القوانين

تتنوع الرقابة على دستورية القوانين تبعاً للهيئة التى تمارس عملية الرقابة . فقد تكون هيئة سياسية ومن ثم تكون الرقابة على دستورية القوانين سياسية وقد تكون هيئة قضائية ومن ثم تكون رقابة قضائية .

وعلى ذلك سوف يتفرع هذا المطلب إلى فرعين :

الفرع الأول

الرقابة السياسية على دستورية القوانين

أولا : معنى الرقابة السياسية وتقديرها :

١-معنى الرقابة السياسية :

تعنى الرقابة السياسية على دستورية القوانين بإسناد مهمة الرقابة إلى هيئة سياسية . يكون اختصاصها محدوداً بمراجعة القانون قبل صدوره حتى لا يصدر مخالفاً للدستور .

والهيئة السياسية التى تختص بالرقابة على دستورية القوانين تتعدد أشكالها فقد تكون هيئة تابعة للبرلمان وقد تكون تابعة للسلطة التنفيذية وأخيراً قد تتكون بالانتخاب .

٢- تقدير الرقابة السياسية :

أ – مميزات الرقابة السياسية :

١-تعتبر الرقابة السياسية رقابة وقائية . فهى تحول دون إصدار القانون المخالف للدستور . ومن ثم تمنع من حيث الأصل مخالفة الدستور . ولا شك فى أن الوقاية خير من العلاج . وهذا على خلاف الرقابة القضائية التى تتدارك المخالفة بعد وقوعها وذلك لا يمنع – بطبيعة الحال – من نفاذ القانون وانتاج آثاره مما يؤدى إلى كثير من المشكلات حين يتقرر عدم دستوريته .

٢-تمتاز الرقابة السياسية ببساطتها إذا ما قورنت بالرقابة القضائية فتطبيقها لا يستدعى غير اجتماع الهيئة التى تمارس الرقابة ، والنظر فى مشروع القانون المزمع إصداره وتقرير مدى اتفاقه مع الدستور من عدمه . أما الرقابة القضائية فهى تنتظم بإجراءات معقدة تتطلب جهدا وتكلفة .

٣-تعتبر الرقابة السياسية اكثر اتساقا مع وظيفة السلطة التشريعية . فالبرلمان عندما يصدر قانونا ، فإنه يراعى الاعتبارات السياسية بجوار الاعتبارات القانونية . ومن ثم يكون من الأولى والأوفق إسناد الرقابة على دستورية القوانين إلى هيئة سياسية .

ب – عيوب الرقابة السياسية :

فى حقيقة الأمر ؛ أنه مع التسليم بالمميزات السابقة للرقابة السياسية ولا سيما كونها رقابة سابقة تقى من شرور مخالفة نصوص الدستور . وبساطتها أيضا التى تجعلها أكثر سهولة ويسر وأقل كلفة .

إلا أن هذه الصورة للرقابة على دستورية القوانين يعيبها عيب خطير تتضاءل إلى جانبه كل المميزات السابقة . وهذا العيب هو أنه ينـدر إن لـم يكن يستحيل أن نوفر للهيئة القائمة عليها الاستقلال والحيدة والموضوعيـة . فمن ناحية أولى : فإن هذه اللجنة لا تسـتطيع أن تصمـد أمـام الأهـواء والنزعات الحزبية والسياسية . ومن ناحية : ثانية فإن تشكيل هذه الهيئة يثير مشاكل كثيرة. فهى إما أن تعين من الحكومة أو من البرلمان أو من رئيـس الدولة أو على أحسن الفروض بالانتخاب وهو فرض نادر . وفى كل هـذه الأحوال لا يمكن أن نضمن استقلال هذه اللجنة عمـن شـكلها ، أو يملـك دعوتها إلى الاجتماع ، ولعل هذا العيب يفسر لنا فشل التنظيمات السياسـية التى أنيط بها كفالة الرقابة على دسـتورية القوانيـن . فباسـتثناء التجربـة الفرنسية – المجلس الدستورى – فإن الرقابة السياسية على دستورية القوانين – وقد فشا تطبيقها فى البلاد الاشتراكية سابقا – لم تنجح فى كبـح جمـاح السلطة التشريعية فى إصدار القوانين المخالفة للدستور . بـل إن المجلـس الدستورى الفرنسى فى بعض الأحيان لم يستطع أن يمنع مخالفة الدستور فى أحيان كثيرة لا سيما فى فترة حكم الجنرال ديجول . وتحديدا فـى اسـتخدام المادة ١١ لتعديل الدستور .

ثانيا : تطبيقات الرقابة السياسية على دستورية القوانين :

تمثل فرنسا مهد الرقابة السياسية على دستورية القوانين . علـى أن دساتير كثيرة قد أخذت بصور عديدة للرقابة السياسية على دستورية القوانين فدستور البرازيل الصادر سنة ١٩٣٧ كان يخول رئيس الجمهورية سـلطة الاعتراض على إصدار القانون إذا رأه مخالفا للدستور . كمـا أن دسـتور السويد الصادر سنة ١٨٠٦ كان يعطى لرئيس البرلمان حق رفض عـرض مشروع القانون على المجلس لمناقشته إذا رأه غير دستورى .

على أن الدول الاشتراكية كانت أكثر تنظيماً لهذه الرقابة السياسية على دستورية القوانين . ومن ذلك دستور المانيا الشرقية نص فى المادة ٦٦ منه على ان يشكل مجلس الشعب ولمثل مدته لجنة تمثل فيها هيئات الدولة المختلفة وتختص بمراقبة دستورية القوانين . وكذلك الدستور السوفيتى سنة ١٩٧٧ حيث جعل هذه المهمة من اختصاص مجلس السوفيت الأعلى وهيئة رئاسته .

ونظم الدستور المغربى الصادر سنة ١٩٧٤ إنشاء لجنة دستورية تشكل من الرئيس الأول للمجلس الأعلى وثلاثة أعضاء يعينون من قبل الملك وثلاثة – يعينهم رئيس مجلس النواب وتتولى مراقبة مطابقة القانون للدستور وذلك قبل إصداره(١) .

الرقابة السياسية على دستورية القوانين فى فرنسا :

١- تطورها :

للرقابة السياسية على دستورية القوانين فى فرنسا تاريخ طويل يمتد بجذوره إلى دستور سنة ١٧٩٥ حيث بدأ فى ظله اقتراح siéyes إنشاء هيئة محلفين دستورية jurie constitutionnaire وتقوم بمهمة الرقابة على دستورية القوانين . على أن الجمعية التأسيسية رفضت الأخذ بهذا الاقتراح .

ثم أعاد siéyes اقتراحه كرة أخرى وذلك عند إعداد دستور السنة الثامنة . وتم تكوين مجلس سُمى المجلس الحامى للدستور sénat conservateur ويختص بممارسة عملية الرقابة على دستورية

---

(١) طعيمه الجرف ، القضاء الدستورى ، المرجع السابق ، ص ٩٢ .

القوانين . على أن هذا المجلس لم يكن مستقلا عن الأمبراطور مما أدى إلى فشله فى أداء مهمته . فقد كان يشكل بإرادة الامبراطور ولم يكن له أن يراقب دستورية القانون إلا بطلب من الحكومة . ومن ثم لم ينجح هذا المجلس فى منع إصدار القوانين التى تخالف الدستور . وتكررت هذه التجربة فى ظل دستور سنة ١٨٥٢ وأصابها ما أصاب التجربة الأولى ولذات الأسباب .

وفى ظل دستور سنة ١٩٤٦ أنشئت اللجنة الدستورية Comité Constitutionnel .

وكانت تشكل من رئيس الجمهورية رئيسا ، ورئيس الجمعية الوطنية وسبعة أعضاء تختارهم الجمعية الوطنية من غير أعضائها فى بداية كل دورة تشريعية على أساس التمثيل النسبى للهيئات السياسية وثلاثة أعضاء يختارهم مجلس الجمهورية من غير أعضائه .

وواضح أن هذه اللجنة فى تشكيلها لا تخرج عن كونها امتداد للبرلمان ومن ثم فانها لا يمكن أن تصبح مستقلة عنه أو عن الحكومة .

وأخيرا فان الدستور الحالى فى فرنسا الصادر فى سنة ١٩٥٨ نظم هيئة جديدة أسماها المجلس الدستورى Conseil Constitutionnel . وهو ما سوف ندرسه تفصيلا من حيث تشكيله . واختصاصاته وتقييمه(١) .

---

(١) راجع فى هذا الموضوع :

Favoreau (L), et philip (L) : Le Conseil Constitutitionnel, P.U.F. "Que Sais – je" . 1988 .
Genevois (B) : La Jurisprudence du Conseil Constitutionnel Ed S.T.H. 1988, Luchaire (F) : Le conseil Constitutionnel, Economica 1980 .

٢- تشكيل المجلس الدستورى :

نصت المادة ٥٦ من الدستور الفرنسى الصادر سنة ١٩٥٨ على تشكيل المجلس الدستورى . وهو يتكون من نوعين من الأعضاء .

أ- أعضاء لمدى الحياة . وهم أعضاء بقوة القانون أيا كان عددهم .

ب – أعضاء يعينون لمدة تسع سنوات غير قابلة للتجديد على أن يجدد ثلثهم كل ٣ سنوات . ثلاثة يعينهم رئيس الجمهورية ، وثلاثة آخرين يعينهم رئيس الجمعية الوطنية وأخيرا ثلاثة يعينهم رئيس مجلس الشيوخ .

وجرى العمل على أن يعين كل من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الشيوخ ورئيس الجمعية الوطنية عضوا لمدة ثلاث سنوات وآخر لمدة ست سنوات وثلاث لمدة تسع سنوات وذلك لضمان آلية التجديد الثلثى للأعضاء .

ولا يجوز الجمع بين عضوية المجلس الدستورى والاشتراك فى الحكومة أو فى البرلمان أو فى المجلس الاقتصادى والاجتماعى ، وذلك ضمانا لاستقلاله فى مواجهة هذه الهيئات .

ويعين رئيس الجمهورية رئيس المجلس باختياره من بين أعضائه[1] .

٣- اختصاصات المجلس الدستورى :

يمارس المجلس الدستورى الفرنسى ، اختصاصات كثيرة ، فهى تتجاوز عملية الرقابة السابقة على دستورية القوانين إلى مهام أخرى . وتتعلق بالانتخابات العامة ومراقبة سير عملياتها وإعلان نتائجها والفصل فى المشكلات التى تنتج عنها . على أن ما يهمنا هنا أن نبحثه هو اختصاصه

---

(١) Burdeau (G) : Manuel : op. cit. P. 652 .

بالرقابة على دستورية القوانين . وهى نوعان : رقابة وجوبيـــة ، ورقابـــة اختيارية :

أما عن الرقابة الوجوبية . فقد نصت عليها المادة ٦١ من الدستور . حيث أوجبت عرض القوانين الأساسية علـــى المجلـس قبـل إصدارهـا . والعرض هنا يمثل إجراء شكليا واجب الاتباع قبل الإصدار ، وذلك نظرا لما لهذه القوانين من أهمية خاصة . فهى أعلى مرتبة من القوانين العادية .

بينما الرقابة الاختيارية : فهى تتمثل فيما يعرضه رئيس الجمهوريـــة أو رئيس الوزراء أو رئيس أى من المجلسين أو ستين عضوا من الجمعيـــة الوطنية أو مجلس الشيوخ على المجلس من القوانين . طلبا للبت فى دستورية هذه القوانين , وإذا قرر المجلس الدستورى عدم دستورية مشروع القـــانون كله فإنه يمتنع على رئيس الجمهورية إصداره ويعتبر كأن لم يكن . أمـــا إذا كانت عدم الدستورية تلحق ببعض نصوصه فإن رئيس الجمهوريـــة لـــه أن يصدره بدون هذا الجزء المخالف إن كان إسقاطه لا يؤثـــر علـــى جوهـــر المشروع وإلا تعذر إصداره .

على أن المجلس الدستورى الفرنسى فى ممارسته لاختصاصه هـــذا بنوعيه أخرج من نطاق ولايته النظر فى دستورية القوانين التى تصدر عـــن طريق الاستفتاء الشعبى . وثارت هذه المشكلة فى فرنســا بصـــدد القـــانون الاستفتائى الصادر فى ٦ نوفمبر سنة ١٩٦٢ .

فعلى أثر إعلان نتائج الاستفتاء بموافقة الشـــعب علـــى موضوعـــه الاستفتاء . لجأ رئيس مجلس الشيوخ الســـيد Gastin Monnervile إلـــى المجلس الدستورى ، لكى يحول دون صدور مشروع القانون الذى كان محلا للاستفتاء وذلك بدعوى عدم دستوريته . وذلك لأن الرقابة علـــى دســـتورية

القوانين فى فرنسا ، تعتبر رقابة واقية يقوم بها المجلس الدستورى ، وذلـك قبل أن يصدر رئيس الجمهورية القانون فى المدة التى حددتها المادة العاشرة من الدستور وهى ١٥ يوما[١] .

وأسس رئيس مجلس الشيوخ ، طلبه هذا على اختصـاص المجلـس الدستورى ، بالنظر فى دستورية هذا المشروع بقانون على المادة ٦١ مـن الدستور التى تحدد اختصاص المجلس الدستورى بلفظ القوانين Lois وهـذا المصطلح ينضوى تحته القوانين الصادرة من البرلمان ، وتلك التى تصـدر بعد استفتاء شعبى .

ومن ناحية ثانية : فإن المادة الثالثة من الدستور الفرنسى للجمهورية الخامسة تجعل ممارسة الشعب للسيادة عن طريق أسلوبين الأول : الأسـلوب البرلمانى ، والثانى : أسلوب الاستفتاء الشعبى . ومن ثم لا يستقيم الأمر مـع القول بعدم اختصاص المجلس الدستورى بالنظر فى دستورية هذا القانون .

وأصدر المجلس قراره فى ٦ نوفمبر ١٩٦٢ . وأعلـن فيـه عـدم اختصاصه بالنظر فى دستورية مشروع القانون الاستفتائى بدعوى أنه يمثـل التعبير المباشر عن سيادة الأمة . l'éxpression directe de la suiver-ainete nationale .

وأن المادة ٦١ التى تحدد اختصاص المجلس الدستورى هـى فـى نصها وروحها لا تقصد سوى القوانين التى تصدر عن البرلمان[٢] .

---

(١) Favoreau (Louis), philip (Loic) : Les grands dicisions du conséil constitutionnel, op. cit. P. 178 .
Hervé (Duval) et autres, : le Référendum et plébiscite, pris, 1970, pp. 41-42 .

(٢) انظر نص قرار المجلس الدستورى الفرنسى الصادر فى ٦ نوفمبر ١٩٦٢ .
Journal Officiel de la république Francaise, du 7 novembre 1962 .

وعلى هذا الأساس نكص المجلس الدستورى عن أن يبسط رقابته على القانون الاستفتائى بدعوى أنه التعبير المباشر عن سيادة الأمة . وأن روح الدستور الذى خلق المجلس الدستورى كمنظمة لضبط نشاط السلطات العامة فى إطاره لا يمكن أن يشمل مراقبة الإرادة الشعبية .

واختلف الفقه بين مؤيد ومعارض لمذهب المجلس الدستورى ، حيث ذهب البعض إلى أن المجلس قد ضيق من نطاق اختصاصه بغير مبرر . اللهم إلا تغليب الاعتبارات السياسية على الاعتبارات القانونية . وبذلك استبعد المجلس القانون الاستفتائى من كل رقابة قضائية تنظر فى مدى اتفاقه أو اختلافه مع نصوص الدستور وهو أمر لا يمكن التسليم به[١] .

فعلى الرغم من عدم وجود نص صريح فى الدستور أو فى القانون يكفل للمجلس القيام بهذه المهمة . إلا أن التطبيق السليم للمبادئ القانونية يؤدى إلى ذلك . فمن ناحية أولى تنظم المادة ١١ استفتاء تشريعيا تقوم فيه هيئة الناخبين بالموافقة على قانون عادى مماثل للطريق البرلمانى . وذلك تطبيقا للمادة ٣ من الدستور الفرنسى والتى تنص على ثنائية ممارسة السلطة التشريعية عن طريق النواب فى مجلسى البرلمان وعن طريق الاستفتاء . ولم تحدد أفضلية لطريق عن آخر ، ومن ناحية ثانية : لا يستقيم الأمر بخروج القانون الاستفتائى عن نطاق أى رقابة تضمن عدم الشطط فى التطبيق . سواء تمثل هذا الشطط فى تغيير طبيعة الإجراء من استفتاء تشريعى إلى شخص سياسى مهمته التصديق على برامج شخصية تدعم الثقة

Sillmunkes (pierre) : La classification des actes ayant force de loi endroit public, R.D.P. 1964, pp. 277-279 .

(١) Sillmunkes (Pierre) : La classification des actes ayant force de loi endroit public, R.D.P. 1964, pp. 277-279 .

فى رجل السلطة . وفى المقابل فأن هذا الاتجاه من المجلس الدستورى لم يعدم من وقف ورائه من الفقه الفرنسى حيث أيده البعض ، بدعوى أن القانون الاستفتائى يعتبر طبقة مميزة من الأعمال القانونية ، باعتباره التعبير المباشر للإرادة الشعبية[١] .

تقييم الرقابة السياسية فى فرنسا :

لا شك أن تجربة المجلس الدستورى الفرنسى قد حققت نجاحا ملحوظا بالقياس للتجارب الأخرى لهذه الرقابة السياسية فى الدول الأخرى . على أن هذا النجاح لا يرجع إلى فاعلية الرقابة السياسية فى حد ذاتها بقدر ما هو راجع إلى فاعلية الحياة السياسية فى فرنسا ووجود رأى عام قوى وفعال يستطيع أن يمارس رقابة حقيقية على المؤسسات الدستورية فى الدولة .

وهذا السبب فى اعتقادى خلق بيئة صالحة لكى يمارس المجلس الدستورى فى فرنسا بعض مهامه بفاعلية .

وعلى الرغم من ذلك فإن هذا المجلس لم يستطع أن يقف ضد الجنرال ديجول حينما خالف نصوص الدستور على الوجه الذى سبق وبيناه بخصوص رفض المجلس الدستورى لبسط رقابته على القانون الاستفتائى .

ومن ثم نخلص إلى أن الرقابة السياسية على دستورية القوانين فى صورتها السابقة لا يتحقق لها الاستقلال عن سلطات الدولة الأخرى وهو عيب يؤدى إلى انحرافها وعدم فاعليتها . وهو الأمر الذى لا يمكن أن يتوافر بالنسبة للرقابة القضائية على دستورية القوانين حيث أنها تأخذ من حياد القاضى واستقلاله أفضليتها .

---

(١) pactet (Pierre) : institutions politiques, droit constitutionnel, op. cit, p. 369 .

الفرع الثانى

الرقابة القضائية على دستورية القوانين

أولا : معنى الرقابة وتقديرها :

١- معنى الرقابة القضائية :

تقوم الرقابة القضائية على دستورية القوانين على إسناد مهمة الرقابة إلى هيئة قضائية . فالقاضى وهو يفصل فى المنازعات التى تعرض عليه يطبق القانون . وهو مطالب بأن يبحث – كخطوة أولى – مدى اتفاق هذا القانون مع الدستور بحسبان أن هذا الأخير يأتى على قمة البناء القانونى فى الدولة . وعلى هذا الأساس يعد إسناد الرقابة على دستورية القوانين إلى هيئة قضائية أمرا منطقيا .

والرقابة القضائية على دستورية القوانين . قد تكون رقابة لا مركزية تمارسها المحاكم على اختلاف درجاتها . فكل محكمة تستطيع أن تفصل فيما يثار أمامها من منازعات بشأن القانون الذى تزمع تطبيقه على النزاع المعروض عليها . ومن الدول التى تأخذ بهذه الصورة الولايات المتحدة الأمريكية . ومن ذلك أيضا دأب القضاء المصرى قبل تنظيم الرقابة القضائية على دستورية القوانين بمقتضى القانون رقم ٨١ لسنة ١٩٦٩ الذى أنشأ المحكمة العليا وأناط بها وحدها الفصل فى دستورية القوانين .

والطريقة اللامركزية فى الرقابة على دستورية القوانين وإن كانت تتميز بالبساطة وعدم التعقيد . حيث إذ أن المحكمة التى تنظر النزاع هى التى تتولى البت فى مسألة اتفاق القانون مع الدستور من عدمه . إلا أنها تؤدى فى كثير من الأحيان إلى قيام تعارض وتناقض بين الأحكام . فقد

تذهب محكمة معينة إلى دستورية نص قانوني معين ، وقد ترى أخرى عدم دستوريته ، وهو ما يؤدى إلى نتائج لا تتفق مع العدالة ولا دور القضاء في المجتمع . حقا إن هذه النتيجة ليست ظاهرة تماما في النظام الأمريكي الذي يعد النموذج الأول لطريقة الرقابة اللامركزية . إلا أن ذلك يرجع في المقام الأول لآليات هذا النظام وبالتحديد في أخذه بنظام السوابق القضائية التي تكفل إلى حد بعيد توحيد الأحكام القضائية في الحالات المشابهة مما يقلل من تعارضها .

كما أن هذه الرقابة قد تكون مركزية ويعني ذلك أن يعهد بممارسة الرقابة القضائية على دستورية القوانين إلى محكمة محددة يبين الدستور كيفية تشكيلها واختصاصاتها والإجراءات المتبعة أمامها والآثار التي تترتب على أحكامها . أو يحيل في ذلك كله أو بعضه إلى القانون العادي .

وبصدد تحديد المحكمة التي تتولى الرقابة على دستورية القوانين تذهب الدساتير مذاهب شتى في تحديدها .

فمن الدساتير ما يسند هذه المهمة إلى المحكمة العليا القائمة على قمة الجهاز القضائي في الدولة . ومن ذلك الدستور السويسري حيث أناط بالمحكمة الاتحادية القيام بهذه المهمة . أيضا دستور السنغال الصادر سنة ١٩٦٠ . وهو النظام المعمول به في ظل دستور الإمارات العربية المتحدة الصادر سنة ١٩٧١ حيث نصت المادة ٩٩ منه على أن «المحكمة الاتحادية العليا تختص بالفصل في بحث دستورية القوانين الاتحادية إذا ما طعن فيها من قبل إمارة أو أكثر لمخالفتها لدستور الاتحاد ، كما تختص ببحث دستورية التشريعات الصادرة من الإمارات ، إذا ما طعن فيها من قبل إحدى السلطات الاتحادية لمخالفتها لدستور الاتحاد أو القوانين الاتحادية . كما تختص ببحث

دستورية القوانين والتشريعات واللوائح عموما إذا ما أحيل إليها هذا الطلب من أى محكمة من محاكم البلاد أثناء نظر دعوى منظورة أمامها . ومن ذلك أيضا الدستور السورى الصادر سنة ١٩٥٠ ، والدستور العراقى الصادر سنة ١٩٢٥[١] .

وثمة اتجاه آخر تذهب إليه كثير من الدول وذلك بإنشاء محكمة متخصصة فى الرقابة على دستورية القوانين . ومثال ذلك المحكمة الدستورية العليا التى نظمها الدستور المصرى الصادر فى ١١ سبتمبر ١٩٧١، ومن قبلها المحكمة العليا التى نظمت بالقانون رقم ٨١ لسنة ١٩٦٩.

ومن ذلك أيضا ما قرره دستور النمسا سنة ١٩١٩ من إنشاء المحكمة الدستورية العليا . وأيضا دستور فيمار فى ألمانيا . وكذلك الدستور الإيطالى الصادر سنة ١٩٤٧ ودستور أسبانيا سنة ١٩٣١ ودستورها سنة ١٩٧٨[٢] .

٢- تقييم الرقابة القضائية على دستورية القوانين :

أ- مزايا الرقابة القضائية :

فى الحقيقة لا يصعب تبرير هذه الرقابة ، وضرورة الأخذ بها . فذلك – كما سبق وأن قلنا – يعتبر أمرا منطقيا يتفق ودور القاضى فى المجتمع الذى يتمثل فى فض المنازعات التى تثار فيه . وما الحكم فى دستورية القانون من عدمه إلا منازعة يختص القضاء ببحثها . وعلاوة على ذلك فإن الرقابة القضائية على دستورية القوانين تتميز بالحيدة والاستقلال والتخصص .

---

(١) فى تفصيل ذلك : طعيمه الجرف- القضاء الدستورى - المرجع السابق ، ص١١١.
(٢) المرجع السابق ، ص ١١٢ .

فالقضاء سلطة مستقلة ، تحرص الدساتير عادة على ضمان استقلالها عن سلطات الدولة الأخرى . ومن ثم فإن أحكامه تكون بمنأى عن تدخـلات السلطات الأخرى فى الدولة . وهو الأمر الذى لا يتوافر للرقابـة السياسـية على دستورية القوانين مما أدى إلى فساد تنظيماتها وعدم فاعليتها .

ثم إن القاضى يتميز بالحيدة فى إصدار حكمه فى مشكلة الدسـتورية. فهو ليس طرفا فى النزاع وليس ممثلا لجهة لها مصلحة فى الـنزاع حـول دستورية القانون . فلا هو يمثل السلطة التشريعية فيهمه فـى المقـام الأول الإقرار بدستورية القانون . ولا هو ممثلا للسلطة التنفيذية ، فاستقلاله عـن هذه السلطة وتلك يؤدى بالضرورة إلى حياده . صحيح أن القضاء الدستورى قضاء فى حقيقته يواءم بين الاعتبارات القانونية والاعتبارات السياسية وذلك لخطورة الأثر الذى يترتب على الحكم بعدم دستورية القانون . إلا أن ذلك لا يؤدى إلى الإخلال بدور القاضى والنيل من حيدته . فـذاك أمـر تسـتلزمه طبيعة المشكلة المثارة .

ومن ناحية ثالثة ، فإن تخصص القاضى ومقدرته على الفصل فـى المنازعات لا شك يرجح الرقابة القضائية على الرقابة السياسية التى غالبا ما يكون أفرادها غير ذى صلة بعلم القانون . رغم أن جوهر المشـكلة محـل البحث هو تطبيق القانون .

ب- عيوب الرقابة القضائية على دستورية القوانين :

يثور فى وجه الرقابة القضائية على دستورية القوانين ، اعـتراض قائم على الإدعاء بأن تقرير هذه الرقابة يؤدى إلى إهدار مبدأ الفصـل بيـن السلطات وهو يعد من المبادئ الأساسية التى تقوم عليها الدولة الحديثة فـهذه

الرقابة تعطى القاضى الحق فى إبطال القانون الذى شرعه البرلمان . وهـو فى أصل وظيفته لا يملك غير تطبيق هذا القانون لا البحث عن دستوريته .

ثم أن تقرير حق القاضى فى إبطال القانون يعلى من سلطة القاضى ويجعله سلطة أعلى من السلطات الأخرى وهو أمر لا يصح . ذلك أنه يخل بالتوازن الواجب توافره بين سلطات الدولة حين تمارس مهامها . ومن ذلك ما حدث فى أمريكا حيث تحول النظام فيها إلى ما سمى بحكومة القضاة le gouvernement des juges .

وفى الحقيقة أن هذا زعم باطل . فالقاضى عندما ينظر فى مشكلة دستورية القانون إنما يفصل فى منازعة هى فى الأصل من اختصاصه - فهو يمارس الفصل فى المنازعات أيا كانت طبيعتها أو أطرافها والقول بغير ذلك يعد افتئاتا على مبدأ الفصل بين السلطات .

أما الخوف من تسلط القضاة وتدخلهم فى شئون السلطات الأخرى فهذا قول لا يصح أن صح التنظيم القانونى للمحكمة التى تقوم بالرقابة وتحديد اختصاصاتها ووسائل اتصالها بالدعوى الدستورية . والتمثيل بما حدث فى الولايات المتحدة الأمريكية لا يفيد فى هذا الشأن . حيث أننا نؤمن دائما أن كل ظاهرة محكومة فى إطارها الواقعى والتاريخى . وقد يجوز عند تنظيم الرقابة القضائية فى بلد معين أن يستقرأ المشرع هذه التجارب وينتفع بخيرها ويتجنب شرورها وتلك عبرة التاريخ وتجارب الشعوب .

ومن ثم نرى أن الرقابة القضائية على دستورية القوانين أمر أصبح ضروريا لحماية نصوص الدستور وانضباط المؤسسات السياسية الحاكمة فى الدولة ولا نظن - حسب علمنا - أن فى عصرنا الحالى من يشكك فى هذه الوسيلة بل نرى إجماعا فقهيا على ضرورة تنظيمها والأخذ بها .

والرقابة القضائية على دستورية القوانين ، تتعـدد وسـائل تحققـها وطرق تحريكها .

ثانيا : وسائل تحريك الطعن الدستورى :

تتعدد الوسائل التى يمكن عن طريقها بسط موضوع دستورية القانون أمام المحكمة المختصة . على أنه – بداءة – نشير أن البحث عـن وسـائل تحريك الطعن الدستورى لا يثور إلا بشأن تطبيق النظام المركزى فى الرقابة ، أما حين تأخذ الدولة بفكرة لا مركزية الرقابة فإن الطريق الوحيد والطبيعى هو الدفع أمام القاضى المختص بالنزاع أصلا . وهو يفصل فى الأمر وذلـك حتى يتسنى له الفصل فى النزاع الأصلى[١] .

على أنه حين الأخذ بالنظام المركزى فى الرقابة فإن محكمة واحـدة هى التى تختص بهذا الأمر . ومن ثم يجب أن ينظم القانون الوسـيلة التـى تكفل اتصال المحكمة بالطعن الدستورى .

والدستور قد يختار بين طريق الدعوى الأصلية وبين طريق الدفـع وذلك على الوجه التالى :

١- طريق الدعوى الأصلية :

مفاد هذه الطريقة هى تخويل ذى الشأن حق رفع دعوى مباشرة إلـى المحكمة المختصة ببحث مسألة الدستورية . وهى طريقة هجوميـة تـهاجم القانون دون انتظار تطبيقه والمنازعة فيه بمناسبة هذا التطبيق[٢] .

---

(١) أحمد كمال أبو المجد ، المرجع السابق ، ص ١١٨ .

(٢) طعيمه الجرف ، القضاء الدستورى ، المرجع السابق ، ص ١١٦ .

ثم إنها طريقة مباشرة . إذ أن النزاع حول دستورية القانون يرفـــع مباشرة إلى المحكمة دون أية إجراءات أخرى .

ويترتب على الأخذ بطريق الدعوى تقرير بطـــلان القـــانون الــذى يقضى بعدم دستوريته . ويتقرر هذا البطلان فى مواجهة الكافة . إذ أنه مـــن غير المنطقى أن يكون القانون غير دستورى بالنسبة للبعض دون البعـــض الآخر . ومن ثم فإن الحكم بعدم الدستورية فى هذه الحالة له حجية مطلقـــة . وتسرى آثارها فى حق الجميع Erga omnes[١] .

ومن الدساتير التى أخذت بهذه الصورة من صور تحريـــك الطعـــن ألمانيا الاتحادية فى دستور ١٩٥١ المعدل سنة ١٩٦٩ وسنة ١٩٨٥ . وكذلك دستور الكويت الصادر سنة ١٩٦٢ ودستور ايطاليا ســـنة ١٩٤٧ ودســـتور السودان سنة ١٩٥٦ وسنة ١٩٦٤ .

على أن هذه الدساتير قد اختلفت فى تحديد الجهة التى تســـتطيع أن تحرك الطعن بعدم الدستورية .

فالدستور الألمانى المشار إليه جعل ذلك حقا لأحد مجلسى البرلمـــان الاتحادى ولأى عضو فيه أو أى سلطة أخرى من سلطات الدولـــة أو لأحـــد الأحزاب السياسية أو لولاية من ولايـــات الاتحـــاد أو لأى شـــخص آخـــر من أشخاص القانون العام . وكذلك أعطى للمحاكم هذا الحق . وللأشـــخاص الطبيعية إذا انتهك حق من الحقـــوق واســـتنفذ الوســـائل المكفولـــة قانونـــا لحمايته .

أما دستور الكويت فقد جعل هذا الحق للحكومة وذوى الشأن حيـــث نصت المادة ١٧٣ من الدستور الكويتى الصادر سنة ١٩٦٢ على أن يعيـــن

---

(١) سعاد الشرقاوى ، عبدالله ناصف ، المرجع السابق ، ص ١٥٨ .

القانون الجهة القضائية التى تختص بالفصل فى المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح ويبين صلاحيتها والإجراءات التى تتبعها على أن يكفل حق كل من الحكومة وذوى الشأن فى الطعن لدى تلك الجهة فى دستورية القوانين واللوائح .

إلا أن القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٧٣ الذى أنشأ المحكمة الدستورية فى الكويت قيد هذا الحكم المطلق . إذ قصر تحريك الدعـــوى الأصليـــة أمـــام المحكمة الدستورية على مجلس الأمة ومجلس الوزراء أو المحاكم إن هـــى رأت سواء من تلقاء نفسها أو بناء على دفع أحد طرفى النزاع بأن الفصـــل فى الدعوى يتوقف على الفصل فى دستورية قانون أو مرســـوم بقـــانون أو لائحة[1] .

أما الدستور الإيطالى فقد أجاز تحريك الدعـــوى الدســـتورية لكـــل سلطات الدولة وسلطات الأقاليم .

أما الدستور السودانى سواء سنة ١٩٥٦ أو سنة ١٩٦٤ فقد أجاز لكل صاحب مصلحة شخصية مباشرة أن يطلب من المحكمة العليا حماية حقوقـــه التى أقرها الدستور .

وفى الحقيقة يعتبر تخويل الأفراد الحق فى تحريـــك الطعـــن بعـــدم الدستورية للأفراد عن طريق الدعوى تطورا ديمقراطيا لابد وأن يأتى اليـــوم الذى يعم فيه دساتير العالم . فهو يمثل – كما نرى – صـــورة مـــن صـــور الرقابة غير المباشرة والفعالة على السلطة التشريعية التى نراها فى كثير من البلاد تنفك عن قواعدها الشعبية بمجرد انتخابها . وما تلبث الآلة التشـــريعية تصنع التشريعات التى تأتى فى غالبها مناقضة لاتجاهات الشعب . ولا شـــك

---

(١) فى تفصيل ذلك: طعيمه الجرف ، القضاء الدستورى ، المرجع السابق ، ص ١٢١.

أن هذا واضح تماما فى بلاد العالم الثالث التى تعتبر فيه السلطة التشريعية أداة طيعة فى يد الحكومة تأمرها وتنهاها .

٢- طريقة الدفع :

إذا كانت طريقة الدعوى الأصلية تتضمن هجوما مباشرا على القانون محل الطعن بدعوى مخالفته للدستور وتؤدى بطريق مباشر إلى طرح النزاع على المحكمة الدستورية العليا للفصل فيه . فإن طريق الدفع يعتبر طريقا غير مباشر ولا يعتبر هجوما مباشرا على القانون المدعى بعدم دستوريته بل إن ذا الشأن عليه أن ينتظر حتى يطبق القانون عليه ثم ينازع فى صحة هذا التطبيق وأمام القضاء يستطيع أن يدفع بعدم دستورية القانون .

ومن ثم فإن طريقة الدفع تفترض بداءة أن يكون هناك نزاع معروض أمام القضاء . وأن يكون النص القانونى المدعى بعدم دستوريته ذا صلة وثيقة بموضوع الدعوى .

وطريقة الدفع كوسيلة للطعن بعدم الدستورية أكثر اتساقا مع دور القاضى من طريقة الدعوى . ذلك أن امتناع القاضى عن تطبيق النص غير الدستورى لا يعدو إلا تطبيقا لوظيفته القضائية التى تعنى تحديد القاعدة القانونية وإنزال حكمها على النزاع المعروض . ومن ثم كانت طريقة الدفع بعدم الدستورية أسبق فى الظهور من طريقة الدعوى . فهى قد ظهرت فى بادىء الأمر فى القضاء الأمريكى وأخذتها عنها دول كثيرة . ومن ذلك مصر قبل تنظيم الرقابة القضائية على دستورية القوانين بمقتضى القانون رقم ٨١ لسنة ١٩٦٩ . إذ ذهبت محكمة القضاء الإدارى فى حكم لها ،

بتاريخ ١٠ فبراير ١٩٤٨[١] «... ومن حيث أن الدستور المصرى إذ قـــرر فى المادة ٣٠ منه أن السلطة القضائية تتولاها المحاكم ، فقد ناط بها تفسـير القوانين وتطبيقها فيما يعرض عليها من شتى المنازعات . ويتفرع عن ذلـك أنها تملك الفصل عند تعارض القوانين فى أيهما هو الواجب التطبيـق ، إذ لا يعدو أن يكون هذا التعارض صعوبة قانونية مما يتولد من المنازعة فتشـملها سلطة المحكمة فى التقدير وفى الفصل ، لأن قاضى الأصل قـاضى الفـرع ...» وتستطرد المحكمة فى موضع آخر «... ويستتبع ذلك أنه إذا تعـارض قانون عادى مع الدستور فى منازعة من المنازعات التى تطرح على المحاكم ، وقامت بذلك لديها صعوبة مناطها أى القانونين هو الأجـدر بـالتطبيق ؟ وجب عليها بحكم وظيفتها القضائية بناء على ما تقـدم أن تتصـدى لـهذه الصعوبة ، وأن تفصل فيها على مقتضى أصول هذه الوظيفة وفى حدودهـا الدستورية المرسومة لها. ولا ريب فى أنه يتعين عليـها عنـد قيـام هـذا التعارض أن تطرح القانون العادى وتهمله ، وتغلب عليه الدستور وتطبقـه بحسبانه القانون الأعلى والأجدر بالاتباع . وفى ذلك لا تعتدى على السـلطة التشريعية مادامت المحاكم لا تضع بنفسها قانونا ، ولا تقضى بإلغاء قـانون ولا تأمر بوقف تنفيذه وغاية الأمر أنها تفاضل بين قـانونين قـد تعارضـا فتفصل فى الصعوبة وتؤثر أيهما أولى بالتطبيق . وإذا كان القانون العادى قد أهمل فمرد ذلك فى الحقيقة إلى سيادة الدستور على سائر القوانيـن ، تلـك السيادة التى يجب أن يلتزمها كل من القاضى والشارع على حد سواء ...».

وتواجه الرقابة بطريق الدفع بانتقاد أساسى يتمثل فى أنها طريقـة لا مركزية تمارس بواسطة جميع المحاكم أيا كانت درجتها . وهو أمر قد يؤدى

---

(١) محكمة القضاء الإدارى ، بتاريخ ١٠ فبراير ، ١٩٤٨ ، الدعوى رقـم ٦٥ للسـنة الأولى قضائية ، المجموعة ، السنة الثانية ، ص ٣١٥ .

إلى اختلاف وجهات نظر القضاة فى مسألة تقدير الدفع ويؤدى فى النهاية إلى تعارض الأحكام . فقد يرى البعض أن الدفع جدى ومن ثم يحيل الأمر إلى المحكمة الدستورية أو يفصل فيه إن كانت المحكمة تملك ذلك كما فى حالة لا مركزية الرقابة . وقد يرى قاض آخر غير ذلك .

وهذا النقد وإن كان صحيحا إلى حد ما إلا أنه لا يمثل خطرا يعصف بمميزات الرقابة القضائية على دستورية القوانين . ويجب عدم المغالاة فيه «إذ يمكن تحديد حجمه ومداه ترتيبا على ما تتمتع به أحكام القضاء فى أمثال هذه الحالات من حجية نسبية لا تتعدى آثارها أطراف الخصومة ذات الموضوع ولذات السبب . فالأحكام الصادرة فى الدفوع بعدم الدستورية تتبع الأحكام الصادرة فى الدعاوى التى أثير الدفع بمناسبتها . إذ هو لا يعدو أن يكون حكما فى أصل هذه الدعاوى ، وبالتالى فالحكم فيه لا يلزم إلا القاضى الذى أصدره وبين نفس الخصوم وفى ذات الموضوع ولذات السبب . بحيث إذا تغير عنصر من هذه العناصر فإن المحاكم لا تلتزم بسابقة الحكم فى الدعوى وفى كل ما أثير بمناسبتها من دفوع فرعية ومن بينها الدفع بعدم الدستورية»[١] .

---

(١) طعيمه الجرف ، القضاء الدستورى ، المرجع السابق ، ص ١٣٠ .

المطلب الثانى

الرقابة على دستورية القوانين فى مصر

إذا كان التنظيم القانونى للرقابة القضائية على دستورية القوانين يبدأ منذ صدور القانون رقم ٨١ لسنة ١٩٦٩ وإنشاء المحكمة العليا واختصاصها بالرقابة القضائية على دستورية القوانين . ثم صدور دستور ١١ سبتمبر سنة ١٩٧١ وما تبع ذلك من إنشاء المحكمة الدستورية العليا بمقتضى القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ . فإن القضاء المصرى قد اقر منذ زمن بعيد بحقه فى بسط رقابته على دستورية القوانين ، ومن ثم سوف نبحث هذا المطلب فى :

الفرع الأول : الرقابة القضائية على دستورية القوانين فى مصر قبل إنشاء المحكمة العليا بمقتضى القانون رقم ٨١ لسنة ١٩٦٩ .

الفرع الثانى : المحكمة العليا والرقابة القضائية على دستورية القوانين فى مصر .

الفرع الثالث : المحكمة الدستورية العليا والرقابة القضائية على دستورية القوانين فى مصر .

الفرع الأول

الرقابة القضائية على دستورية القوانين فى مصر قبل إنشاء المحكمة العليا

جاء دستور سنة ١٩٢٣ خالياً من أى نص يبين موقف المشرع الدستورى المصرى من مسألة الرقابة على دستورية القوانين . فهو لم يقرها صراحة . ولم يمنعها ومن ثم كان الأمر مدعاة لاختلاف الفقه ، وتردد

القضاء فى بسط رقابته على دستورية القوانين . على أن الاتجاه الغالب فى الفقه والقضاء كان يذهب إلى تقرير الرقابة القضائية على دستورية القوانين . وسوف نشير سريعا إلى موقف الفقه والقضاء من هذا الأمر .

أولا : موقف الفقه :

ذهب الرأى الغالب فى الفقه المصرى إلى تأييد حق القضاء المصرى فى بسط رقابته على مسألة دستورية القوانين ، فالدستور المصرى الصادر سنة ١٩٢٣ لم يتضمن نصا يمنع المحاكم من القيام بهذه المهمة . وهو وإن كان لم ينظمها أو ينص عليها صراحة ، إلا أن الأصل فى الأشياء الإباحة ومن ثم يثبت للقضاء هذا الحق .

ووقف الأستاذ الدكتور السيد صبرى على رأس الفريق الذى يدعو لإقرار حق القضاء فى بحث مسألة الدستورية . وبنى رأيه على أساسين : مبدأ المشروعية وطبيعة عمل القاضى .

فمن ناحية أولى : فإن الدولة عند قيامها بوضع القوانين والأوامر إنما تتبع قواعد معينة محددة تنص عليها الدساتير عادة . وهى بذلك مقيدة بحدود مرسومة لها . حقيقة أن الحكام هم الحائزون على السلطة الفعلية ولا يتصور إجبارهم على احترام هذه الحدود . إلا أن ذلك لا يمنع حقيقة تقيدهم من جهة القانون بحدود لا يجوز شرعا الخروج عليها . ومن هنا تبدو وجود رقابة قانونية قوية على تصرفاتهم . وبما أن الحكومة لا يمكن أن تكون شرعية إلا إذا كانت تصرفاتها فى حدود القانون ، لأنها إذا كانت تستطيع

التصرف خارج حدود القانون المرسوم لها فإنها لا تكون حكومة شرعية بل تصبح حكومة استبدادية ...[١] .

ومن ناحية ثانية : فإن وظيفة القاضى هى تطبيق القانون ، أى إيجاد الحل القانونى للمسألة المعروضة عليه . والقاضى مقيد فى حكمه بقوانين البلاد العادية كما هو مقيد بالقانون الأساسى للدولة الذى هو أعلى من القوانين العادية ، وفى كل البلاد التى يوجد بها قوانين مختلفة فى الدرجة يكون على القاضى منطقيا أن يفضل القانون الأعلى عند تعارضه مع قانون أدنى . فإن تعارضت لائحة مع قانون ، فعلى القاضى الامتناع عن تطبيق اللائحة وتطبيق أحكام القانون ، لأن القانون أعلى وأقوى من اللائحة .

وهو ما جرت عليه المحاكم المصرية . وبالتالى فإذا كان القانون العادى متعارضا مع القانون الدستورى ، فواجب القاضى فى هذه الحالة لا يختلف عنه فى الحالة الأولى إذ يجب عليه الامتناع عن تطبيق القانون العادى وتطبيق النص الدستورى . والقاضى فى الحالتين لا يخرج عن دائرة عمله فهو لا يلغى القانون وإنما يطبق القانون الأعلى طبقا لدرجته .

بهذا المنطق القانونى السليم أيد هذا الفقيه العظيم ومن بعده الجمهور الغالب فى الفقه المصرى حق القضاء فى التصدى لمسألة دستورية القوانين[١] .

---

(١) السيد صبرى ، المرجع السابق ، ص ٦٤٦ .

ثانيا : موقف القضاء :

اتجهت أحكام القضاء المصرى فى غالبها إلى الإقرار بأحقيته فـــى البحث فى دستورية القوانين متى دفع أمامه بذلك ، صحيح أن هناك أحكامـا أخرى ترددت فى هذا الأمر إلا أنه فى النهاية توحد اتجاه القضاء نحو إقرار حقه فى البحث فى دستورية القوانين .

١- ونذكر من أحكام القضاء العادى فى هذا الاتجاه :

- حكم محكمة الاسكندرية فى ١٩٢٤/١٠/١٦[٢] حيث أقرت لنفسـها حق البحث فى دستورية المادة ١٥١ من قانون العقوبـات المعدلـة بالقانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٢٣ . فقد دفع أمامها بعدم دستورية هـذه المادة نظرا لكونها تصادر حرية الرأى المكفولة بنص المادة ١٤ من الدستور والتى تنص على «حرية الرأى مكفولـة . ولكـل إنسـان الإعراب عن فكره بالقول أو الكتابة أو بالتصوير أو بغير ذلك فـى حدود القانون» .

وبعد نظر الدفع وتمحيصه خلصت المحكمة إلى عدم وجود مخالفـة للدستور فطرحت الدفع جانبا وقضت بدستورية النص .

- حكم محكمة مصر الأهلية فى أول مايو ١٩٤٠ والذى قطع بـرأى صريح فى المسألة حيث ذهبت المحكمة إلى أن السلطات جميعا وإن كانت تخضع لمبدأ الفصل بين السـلطات إلا أنـها جميعـا مقيـدة

---

(١) يوشك أن يكونا د. وحيد رأفت ، (و) د. وايت ابراهيم من دون الفقه فى مجموعـه الذين أنكرا على القضاء حقه فى التصدى للرقابة على دستورية القوانين فـى ظـل دستور سنة ١٩٢٣ .

(٢) مشار إليه فى : السيد صبرى ، المرجع السابق ، ص ٦٥٩ .

بالدستور الذى أوجدها ومنه تستمد سلطاتها . وليس لها أن تخرج عليه أو أن تعارضه طبقا للمادة الثالثة والعشرين والتى تنص على أن «جميع السلطات مصدرها الأمة ، واستعمالها يكون على الوجه المبين بهذا الدستور فإذا اعتدت السلطة التشريعية على الدستور فليس لها أن تجبر السلطة القضائية على الاشتراك معها فى هذا الاعتداء مادامت هذه بدورها مستقلة فى حدود اختصاصها . والقاضى مقيد فى حكمه بقوانين البلاد العادية كما هو مقيد أيضا بالقانون الأساسى للدولة وهو أسمى القوانين جميعها . فإذا تعارض القانون العادى مع الدستور فواجب القاضى فى هذه الحالة يقضى عليه بترجيح النص الدستورى على القانون العادى وتطبيق الأول وإهمال الثانى . وإنما يطبق القانون الأعلى الواجب التطبيق . ثم هو لا يفتأت على السلطة التشريعية وإنما يقوم بوظيفته القانونية التى تتطلب منه أن يبين القانون الواجب التطبيق فى النزاع المطروح»(١).

وانتهت المحكمة بعد هذا – التفكير المنطقى – إلى إقرار حق القضاء فى البحث فى دستورية القانون الذى سوف تطبقه على النزاع المبسوط أمامها فإذا خلصت إلى عدم دستوريته نحته جانبا وامتنعت عن تطبيقه .

على أن هذا الحكم قد ألغى فى الاستئناف . حيث خلصت محكمة الاستئناف إلى «أنها لا ترى للقضاء حقا فى البحث فى مسألة دستورية القانون إلا من حيث شكله فقط . فإذا ما تيقن القاضى أن القانون صدر من

---

(١) حكم محكمة مصر الأهلية فى ١٩٤٠/٥/١ مجلة المحاماة – عدد أبريل – مايو – يونيو ١٩٤٢ ، ص ٣٧٥ وما بعدها ، وانظر فى عرض أسباب الحكم تفصيلا : السيد صبرى ، المرجع السابق ، ص ١٧٣ وما بعدها .

سلطة مختصة وبإجراءاته الصحيحة فيكون ملزما بتطبيقه وذلك دون البحث فى مدى مطابقته من حيث الموضوع مع نصوص الدستور ..»[١] .

٢- القضاء الإدارى وحق القضاء فى الرقابة على دستورية القوانين :

أقر مجلس الدولة فى مصر منذ إنشائه بحق القضاء فى الرقابة على دستورية القوانين ولم يتردد فى ذلك أبدا كما حدث فى القضاء العادى . وجاء حكم محكمة القضاء الإدارى فى ١٠ فبراير ١٩٤٨ قاطعا ومفصلا فى هذا الأمر[٢] . ولذلك حق على الفقه أن يحتفى بهذا الحكم ويعده من أحكام المبادئ الكبرى فى القضاء المصرى .

فمحكمة القضاء الإدارى لم تكتف فى هذا الحكم بإقرار حق القضاء فى الرقابة على دستورية القوانين بل إنها تصدت فيه بالتفصيل للآراء المعارضة لهذا الاتجاه وتفنيد حججها وعمد إلى «صياغة وثيقة فقهية كاملة»[٣] بخصوص هذا الأمر .

وجاء فى هذا الحكم ما يلى «ليس فى القانون المصرى ما يمنع المحاكم المصرية من التصدى لبحث دستورية القوانين ، بل المراسيم بقوانين سواء من ناحية الشكل أم الموضوع . أما القول بأن فى هذا التصدى إهدار لمبدأ فصل السلطات بتدخل السلطة القضائية فى عمل السلطة التشريعية بما يعطل تنفيذه . فإنه يقوم على حجة واهية ، إذ على العكس من ذلك فإن فى التصدى إعمالا لهذا المبدأ ووضعا للأمور فى نصابها الدستورى الصحيح

---

(١) فى مناقشة هذا الحكم ودحض أسانيده راجع : السيد صبرى ، المرجع السابق ، ص ٦٦٥ وما بعدها .

(٢) سبقت الإشارة إليه .

(٣) طعيمه الجرف ن القضاء الدستورى ، المرجع السابق ، ص ١٨٠ .

بما يؤكده ويثبته ، ذلك لأن الدستور المصرى وإن قرر المبدأ المذكور ضمنا حين حدد لكل سلطة من السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذيـــة والقضائيـــة المجال الذى تعمل فيه عندما نص فى المادة ٢٣ على أن جميـــع الســـلطات مصدرها الأمة ، واستعمالها يكون على الوجه المبين بهذا الدستور . وفـــى المادة ٢٤ منه على أن السلطة التشريعية يتولاها الملك مع مجلسى الشـــيوخ والنواب . والدستور المصرى إذ قرر مبدأ الفصل دون أن يصرح بـــه فقـــد قرنه بمبدأ آخر أكده ضمنا . وجعله متلازما معه حيث قرر فى المادة ٢٣ أن استعمال السلطات يكون على الوجه المبين بالدستور وبذلك جعل اســـتعمال السلطات لوظائفها ينتظمه دائما تعاون متبادل بينهما على أساس احترام كـــل منها للمبادئ التى قررها الدستور . فالمبدآن متلازمان يسيران جنبا إلى جنب ، ويكمل أحدهما الآخر ، وبغير ذلك لا تنتظم الحياة الدســـتورية ، لأنـــه إذا أهدرت إحدى السلطات أى مبدأ من مبادئ الدستور فإنها تكون قد خرجـــت عن دائرة المجال المحدد لاستعمال سلطاتها ، وإذا جاز لها أن تتخذ من فصل السلطات تعلة تتذرع بها فى إهدارها للدستور لانتهى الأمر إلى فوضـــى لا ضابط لها . مما يقطع بأن التزام كل سلطة من تلك السلطات مبادئ الدستور وهو خير الضمانات لأعمال مبدأ فصل السلطات ، بـــل ولتدعيـــم البنيـــان الدستورى جميعه ...» .

ومن حيث أن الدستور المصرى إذ قرر فى المادة ٣٠ أن الســـلطة القضائية تتولاها المحاكم فقد ناط بها تفسير القوانين وتطبيقها فيما يعـــرض عليها من شتى المنازعات ، ويتفرع عن ذلـــك أنـــها تملـــك الفصـــل عنـــد تعارض القوانين فى أيها هو الواجب التطبيق ، إذ لا يعدو أن يكـــون هـــذا التعارض صعوبة قانونية مما يتولد من المنازعة فتشملها سلطة المحكمة فـــى التقدير وفى الفصل لأن قاضى الموضوع قاض الفرع .. ولما كـــان أنـــه لا

جدال فى أن الأمر الملكى رقم ٤٢ لسنة ١٩٢٣ يضع نظاماً دستورياً للدولة المصرية هو أحد القوانين التى يجب على المحاكم تطبيقها ، ولكنه يتميز عن سائر القوانين بماله من طبيعة خاصة ، تضفى عليه صفة العلو ، وتسمه بالسيادة بحسبانه كفيل الحريات ومؤولها ومناط الحياة الدستورية ونظام عقدها فإنه يستتبع ذلك أنه إذا تعارض قانون عادى مع الدستور فى منازعة من المنازعات التى تطرح على المحاكم ، وقامت لديها لذلك صعوبة مثارها أى القوانين هو الأجدر بالتطبيق ، وجب عليها بحكم وظيفتها القضائية أن تتصدى لهذه الصعوبة وأن تفصل فيها على أصول هذه الوظيفة وفى حدودها الدستورية المرسومة لها . ولا ريب فى أنه يتعين عليها عند قيام هذا التعارض أن تطرح القانون العادى وتهمله وتغلب عليه الدستور وتطبقه بحسبانه القانون الأعلى والأجدر بالاتباع . وفى ذلك فهى لا تتعدى على السلطة التشريعية مادامت المحكمة لا تضع بنفسها قانونا ولا تقض بإلغاء قانون ولا تأمر بوقف تنفيذه غاية الأمر أنها تفاضل بين قانونين تعارضا وتفصل فى هذه الصعوبة وتقرر أيهما الأولى بالتطبيق وإذا كان القانون العادى قد أهمل فإن مرد ذلك فى الحقيقة إلى سيادة الدستور على سائر القوانين العادية ، لتلك السيادة التى يجب أن يلتزم بها القاضى والشارع على حد السواء ..»[1] .

وأطردت أحكام القضاء الإدارى فى هذا الاتجاه حتى بات اتجاها مستقرا فى هذا القضاء[2] . ومن ناحية أخرى آثر اتجاه القضاء الإدارى هذا

---

(١) حكم محكمة القضاء الإدارى فى ١٠ فبراير ١٩٤٨ - سابق الإشارة إليه .

(٢) من ذلك حكم محكمة القضاء الإدارى - بتاريخ ١٩٥٠/٤/١٨ - المجموعة س٤ ، ص ٥٩٤ ، وحكمها بتاريخ ١٩٥٢/٦/٢١ - المجموعة س٦ ص١٦٦ - وحكمها بتاريخ ١٨٥٤/١/١١ . المجموعة س٩ ، ص ٥١٠ ، ثم ما لبث أن صار اتجاها ==

فى قضاء محاكم القضاء العادى على اختلاف درجاتها فانتهت عن ترددها واستقرت هى الأخرى على إقرار حق القضاء فى الرقابة على دستورية القوانين[1] .

وبهذه الأحكام التى مثلت اتجاها عاما فى القضاء والفقه فى مصر . جرت بعض المحاولات التى استهدفت إنشاء محكمة دستورية تختص وحدها بالرقابة على دستورية القوانين . ومن ذلك محاولة لجنة الخمسين – التى شكلت على إثر سقوط دستور سنة ١٩٢٣ بعد قيام ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ – وذلك لوضع دستور جديد والتى أقامت مشروعا لنظام حكم برلمانى على دعامات ثلاث : كفالة استقرار السلطة التنفيذية من ناحية أولى وكفالة استقرار السلطة التشريعية من ناحية ثانية ومن ناحية أخيرة كفالة مبدأ سيادة الدستور وسيادة القانون وهو ما يستدعى إقامة رقابة قضائية على دستورية القوانين .

ونظم مشروع لجنة الخمسين المواد من ١٩٠ إلى ١٩٦ للمحكمة الدستورية مبينا تشكيلها واختصاصها وكيفية اتصال المحكمة بالدعوى وكيفية الفصل فيها فكانت تتشكل من ٩ قضاه . وتختص بالفصل فى المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح والمراسيم التى لها قوة القانون ، كما

== مستقرا للمحكمة الإدارية العليا من ذلك حكمها فى ١٩٥٧/٤/٢٧ – مجموعة المبادئ س٢ ، ص ٩٥٧ ، وحكمها بتاريخ ١٩٦٤/٤/١١ – مجموعة المبادئ – س٩ ، ص ١٢٠٠ .

(١) من ذلك حكم محكمة النقض (جنائى) بتاريخ ١٩٥٢/٢/٧ فى الطعن رقم ٣٨٦ لسنة ٢٠ق – مجموعة أحكام النقض – س٣ – عدد ص من ٤٨١ ، وأيضاً محكمة القاهرة الابتدائية بتاريخ ١٩٥٣/١/٢٨ – مجلة التشريع والقضاء – ص٦ – ١٩٥٤ ، ص ٣١٨ .

تختص بتفسير نصوص الدستور والقـــانون إلـــى جـــانب الاختصاصـــات الأخرى التى حددتها المادة ١٩٤ .

كما أن المادة ١٩٦ حددت طرق تحريك الدعوى الدستورية وكـــان ذلك عن طريق الدفع الفرعى من أحد الخصوم ، كما أجـــازت للمحكمـــة أن تتصدى لهذا الأمر وتأمر من تلقاء نفسها بالإحالة إلى المحكمة الدستورية .

على أن مشروع دستور لجنة الخمسين لم يؤخذ به فما كان لـــيرضى الثوار آنذاك وهم يطمحون إلى ممارسة سلطات قويـــة وفعليـــة . فـــأنكروه ورفضوا الالتفات إليه . وعهد الرئيس جمال عبدالناصر إلى مكتبـــه الفنـــى بإعداد مشروع الدستور . وصدر دستور سنة ١٩٥٦ خلوا من أى إشارة إلى مسألة الرقابة القضائية على دستورية القوانين . على أن ذلك لم يمنع القضاء من التصدى لبحث دستورية الأعمال التى تعرض عليه إن دفع أمامه بذلك .

وعلى أثر ما حدث فى سنة ١٩٦٧ ، صدر بيان ٣٠ مـــارس ١٩٦٨ وتحدث عن سيادة القانون وضرورة إنشاء المحكمة الدستورية التى يكون لها حق الفصل فى دستورية القوانين .

ثم بعد ذلك صدر القانون رقم ٨١ لسنة ١٩٦٩ ليشيد فى مصر لأول مرة المحكمة العليا التى اختصت بالرقابة على دستورية القوانين على الوجـــه الذى سوف نبينه فى الفرع التالى :

الفرع الثانى

المحكمة العليا والرقابة على دستورية القوانين فى مصر

يمثل القانون رقم ٨١ لسنة ١٩٦٩ أول تدخل تشريعى لتنظيم القضاء الدستورى فى مصر وهو بهذه الصفة يمثل تطورا محمودا فى هذا الاتجاه . إذ أنه أنهى وبغير رجعة كل ما يجعل القضاء مترددا فى السير فى هذا الاتجاه . كما أنه أخذ بمركزية الرقابة إذ جعلها من اختصاص محكمة وحيدة وهذا لا شك يمنع تضارب الأحكام وتناقضها إذ كان من المتصور أن تختلف المحاكم حول دستورية نص معين إذا ما دفع بعدم دستوريته أمام محكمتين مختلفتين . فيمكن أن تذهب إحداها إلى دستوريته والثانية إلى عدم دستوريته. يزيد من تعقد هذا الوضع أن القضاء فى مصر لا يلتزم بالسوابق القضائية. بل أن التزامه بأقضية وأحكام المحاكم الأعلى حتى ولو كانت محكمة لا يعدو أن يكون التزاما أدبيا ومعنويا .

وسوف ندرس هذه التجربة من عدة وجوه تتعلق بتشكيلها واختصاصاتها وكيفية اتصال المحكمة بالدعوى وأخيرا نبين حجية أحكامها .

أولا : تشكيل المحكمة العليا :

نص القانون فى مادته الثالثة على أن «تؤلف المحكمة العليا من رئيس ومن نائب أو أكثر للرئيس وعدد كاف من المستشارين» .

وحددت المادة السادسة من القانون الشروط التى يجب أن تتوافر فيمن يعين مستشارا بالمحكمة فنص على أنه «يشترط فيمن يعين مستشارا بالمحكمة العليا أن تتوافر فيه الشروط العامة اللازمة لتولى القضاء طبقا

لأحكام قانون السلطة القضائية وألا يقل سنه عن ثلاث وأربعين سنة ميلادية» وحدد القانون حصر الفئات التى يتم اختيار أعضاء المحكمة من بينهم .

أ – المستشارون الحاليون أو من فى درجتهم من أعضاء الـــهيئات القضائية ممن أمضوا فى وظيفة مستشار أو ما يعادلها مدة ثـــلاث ســـنوات على الأقل .

ب – من سبق لهم شغل وظيفة مستشار أو ما يعادلها فـــى الـــهيئات القضائية لمدة ثلاث سنوات على الأقل .

ج – المشتغلون بتدريس القانون بالجامعات – المصرية فى وظيفـــة أستاذ لمدة ثمانى سنوات على الأقل .

د – المحامون الذين اشتغلوا بالمحامـــاة أمـــام محكمـــة النقـــض أو المحكمة الإدارية العليا لمدة ثمانى سنوات على الأقل .

وتنص المادة السابعة من هذا القانون على «أن يعين رئيس المحكمـــة العليا بقرار من رئيس الجمهورية من بين أعضائها أو من غـــيرهم ممـــن تتوافر فيهم شروط التعيين ، ويجوز تعيينه دون التقيد بسن التقاعد ويكـــون تعيين نواب رئيس المحكمة العليا ومستشاروها بقرار من رئيس الجمهوريـــة بعد أخذ رأى المجلس الأعلى للهيئات القضائية ويكون تعيين رئيس المحكمـــة ونوابه والمستشارين لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد» .

ونصت المادة التاسعة من القانون رقم ٨١ لســـنة ١٩٦٩ علـــى أن «أعضاء المحكمة العليا غير قابلين للعزل . على أنه إذا فقد أحدهـــم الثقـــة والاعتبار أو أخل إخلالا جسيما بواجبات أو مقتضيات وظيفته جاز إحالتـــه إلى المعاش بقرار من رئيس الجمهورية بناء علـــى تحقيـــق تجريـــه معـــه المحكمة.

أما المادة العاشرة من هذا القانون فهى تقضى بأنه مع مراعاة أحكام المادة السابقة ، تسرى فى شأن أعضاء المحكمة العليا جميع الضمانات والحقوق والواجبات المقررة بالنسبة للمستشارين وفقا لقانون السلطة القضائية» .

ولنا على تشكيل المحكمة العليا بصورته السابقة ملاحظة ايجابية وأخرى سلبية على الوجه التالى :

١- أن تشكيل المحكمة على النحو السابق قد حرص على أن يجمع بين عناصر قانونية متخصصة ومختلفة ولم يقصر هذا التشكيل على عناصر قضائية فقط .

وهو أمر غير منكور فى تشكيل المحاكم الدستورية . وذلك لأن هذا القضاء يوازن بين اعتبارات سياسية واعتبارات قانونية كثيرة تلعب فيها اعتبارات الملاءمة بعداً كبيراً . ومذهب المشرع المصرى فى هذا الصدد يوفق بين رأيين يذهب الأول إلى ضرورة تشكيل المحكمة من عناصر قضائية وهذا الرأى يعيبه أنه يغفل الاعتبارات السياسية مما يؤدى إلى استبداد المحكمة وغلوها فى الأمر مما يؤدى إلى جمود الحياة السياسية والاجتماعية فى الدولة . وثمة رأى آخر يذهب إلى أنه يجب أن تتشكل المحكمة من شخصيات عامة وسياسية . ولا شك أن هذا الرأى وذاك يحمل بين طياته تطرفا غير مقبول . ومن ثم كان التوسط بينهما أمر أدعى إلى النجاح . ويؤدى إلى إقامة تشكيل هذه المحكمة تشكيلا صحيحا . ومن ثم فمن هذه الناحية نحن لا نرى مأخذا على تشكيل المحكمة العليا . إلا من ناحية أنه أغفل النص على ضرورة أن يكون أكثر أعضاء المحكمة من الهيئات القضائية .

٢- إلا أنه من ناحية أخرى ، فإن هذا التشكيل قد أصيب بانتكاسة خطيرة حين نص القانون فى المادة السابعة منه على أن يعين رئيس الجمهورية رئيسها ونوابه والمستشارين بها لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد . إذ أن هذا النص وهذا التحديد يؤدى إلى عدم ضمان استقلال المحكمة فى مواجهة رئيس الدولة والحكومة وهو أمر لا يجدى معه النص على ضمانات أخرى لاستقلال أعضاء المحكمة ورئيسها مثل عدم القابلية للعزل أو غيرها من الضمانات التى نص عليها قانون السلطة القضائية[١] .

ثانيا : اختصاصات المحكمة العليا وكيفية اتصال المحكمة بالدعوى :

وردت اختصاصات المحكمة العليا فى المادة الرابعة من القانون رقم ٨١ لسنة ١٩٦٩ على النحو التالى :

١-تختص المحكمة العليا دون غيرها بالفصل فى دستورية القوانين إذا ما دفع بعدم دستورية قانون أمام إحدى المحاكم . وتحدد المحكمة التى أثير أمامها الدفع ميعادا للخصوم لرفع الدعوى بذلك أمام المحكمة العليا وتوقف الفصل فى الدعوى الأصلية حتى تفصل المحكمة العليا فى الدفع ، فإذا لم ترفع الدعوى فى الميعاد اعتبر الدفع كأن لم يكن .

٢-تفسير النصوص القانونية التى تستدعى ذلك بسبب تطبيقها أو أهميتها ضمانا لوحدة التطبيق القضائى ، وذلك بناء على طلب وزير العدل ويكون قرارها بالتفسير ملزما .

٣-الفصل فى طلبات وقف تنفيذ الأحكام الصادرة من هيئات التحكيم المشكلة للفصل فى منازعات الحكومة والقطاع العام . وذلك إذا كان

---

(١) فى هذا المعنى راجع : سعاد الشرقاوى ، عبدالله ناصف ، المرجع السابق ، ص١٩٨ .

من شأن تنفيذ الحكم الإضرار بأهداف الخطة الاقتصادية العامـــة أو الإخلال بسير المرافق العامة ، ويقدم طلب وقف التنفيذ إلى رئيـــس المحكمة من النائب العام بناء على طلب الوزير المختص .

٤-الفصل فى منازعات تنازع الاختصاص والتى كانت تتولاها من قبل محكمة التنازع المنشأة بموجب قانون السلطة القضائية فى المواد من ١٧ إلى ٢٢ .

واستهدف المشرع من تحديد اختصاصات المحكمة العليـــا تحقيـــق وحدة التطبيق القانونى تفسيرا وقضاء وذلك حين خول هذه المحكمة ســـلطة تفسير القانون بناء على طلب وزير العدل . وأيضا حيـــن انتصـــر لفكـــرة مركزية الرقابة على دستورية القوانين[١] .

وسوف نبين كيفية اتصال المحكمة بالدعوى الدستورية ثم نبين حدود اختصاص المحكمة العليا .

أما من حيث كيفية اتصال المحكمة بالدعوى : فإنه يكون عن طريق الدفع الفرعى . وليس عن طريق دعوى أصلية وهذا ما استقر عليه الفقه فى مصر . حيث أن نص المادة الرابعة سالفة الذكر تنص علـــى «... تختـــص المحكمة ... إذا ما دفع بعدم دستورية قانون أمام إحدى المحـــاكم . فتحـــدد المحكمة التى أثير أمامها الدفع ميعادا للخصوم لرفع الدعـــوى بذلـــك أمـــام المحكمة العليا ، وتوقف الفصل فى الدعوى الأصلية حتى تفصل المحكمـــة العليا فى الدفع، فإذا لم ترفع الدعوى فى الميعاد أعتبر الدفع كأن لم يكن»[٢].

---

(١) طعيمه الجرف ، القضاء الدستورى ، المرجع السابق ، ص ١٨٨ .

(٢) ثروت بدوى ، المرجع السابق ، ص١٥٧ ، رمزى الشاعر، النظرية العامة، المرجع السابق، ص٥٤٢ ، سعاد الشرقاوى ، عبدالله ناصف، المرجع السابق ، ص١٩٦.

رأى آخر فى الفقه المصرى يرى أن إثارة مسـألة الرقابـة علـى دستورية القوانين أمام المحكمة العليا تتم بإجرائين منفصلين يكمل كل منـهما الآخر . فلا بد أن يثور دفع بعدم دستورية قانون ما . أمام إحدى المحـاكم بمناسبة دعوى معروضة عليها فيكون على المحكمة التى أثير أمامها الدفع ، أن توقف الفصل فى الدعوى الأصلية المعروضة وتحدد للخصـوم ميعـادا لرفع دعوى الدستورية أمام المحكمة العليا ويخلص هذا الرأى إلـى نتيجـة تتمثل فى ولاية المحكمة العليا فى مسألة الرقابة الدستورية بناء على دعـوى أصلية يرفعها أحد الخصوم فى أعقاب دفع بعدم الدستورية سبق أن أثاره أمام محكمة الموضوع[١] .

وفى الحقيقة نرى أن انعقاد اختصاص المحكمة العليا إنما يكون عـن طريق الدفع وإن كانت صياغة النص توحى بغير ذلك . فالمناط فى التفرقـة بين طريق الدفع وبين طريق الدعوى الأصلية ، هو أن الدفع يكون من خلال دعوى منظورة أمام القضاء وهو ما ينص عليه القـانون المصـرى . أمـا الدعوى الأصلية فتكون بصورة هجومية ومباشرة علـى القـانون وبـدون وساطة وهو ما لا يتحقق فى فرضنا هذا .

ومن حيث حدود اختصاص المحكمة العليا . فإن نص المادة الرابعـة حدد اختصاص المحكمة العليا بالرقابة على دستورية القوانين . ومـن ثـم ثارت مشكلة تتمثل فى معنى القوانين . هل تعنى القوانين بالمعنى الشكلى أى تلك التى تصدر عن السلطة التشريعية أم بالمعنى الموضوعى فتشمل أيضـا اللوائح الإدارية .

---

(١) طعيمه الجرف ، القضاء الدستورى ، المرجع السابق ، ص ١٨٩ .

وذهبت المحكمة العليا فى أحكامها إلى أن «الرقابة القضائية على دستورية التشريعات على ما أستقر عليه قضاؤها – تنبسط على كافة التشريعات على اختلاف أنواعها ومراتبها ، سواء كانت تشريعات أصلية صادرة من السلطة التشريعية . أو كانت تشريعات فرعية صادرة من السلطة التنفيذية فى حدود اختصاصها الدستورى ذلك أن مظنة الخروج على أحكام الدستور قائمة بالنسبة إليها جميعا ، بل أن هذه المظنة أقوى فى التشريعات الفرعية منها فى التشريعات الأصلية – التى يتوافر لها من الدراسة والبحث والتمحيص فى جميع مراحل إعدادها ما لا يتوافر للتشريعات الفرعية التى تمثل الكثرة بين التشريعات . يؤيد هذا النظر إن التشريعات الفرعية (كاللوائح) تعتبر قوانين من حيث الموضوع ، وإن لم تعتبر كذلك من حيث الشكل لصدورها من السلطة التنفيذية ، ولو انحسرت ولاية المحكمة العليا عن رقابة التشريعات الفرعية لعاد أمرها كما كان إلى المحاكم تقضى فى الدفوع التى تقدم إليها بعدم دستوريتها بأحكام غير ملزمة يناقض بعضها بعضاً ولأهدرت الحكمة التى تغياها المشرع بإنشاء المحكمة العليا كى تحمل دون سواها رسالة الفصل فى دستورية القوانين ..»[1] .

وكثير من الفقه فى مصر لم يقر المحكمة العليا على ما ذهبت إليه من بسط ولايتها على اللوائح الإدارية بحجة أنها من الناحية الموضوعية قوانين مشرعة وإن صدرت عن السلطة التنفيذية . وذلك لأن المعيار المعتمد فى تكييف هذه الأعمال يجب أن يكون هو المعيار الشكلى فى نظم تقوم على

---

(١) حكم المحكمة العليا فى ٦ مايو ١٩٧٢ فى الدعوى رقم ٨ لسنة ١ ق ، مجموعة أحكام وقرارات المحكمة العليا ، القسم الأول ، الجزء الأول ، ص ٩٠ وحكمها بتاريخ ١٩٧١/٦/٣ ، فى الدعوى رقم ٤ لسنة ١ ق حيث استخدمت نفس العبارات تقريبا ، المرجع السابق ، ص ١٥ .

مبدأ الفصل بين السلطات ، ومن ثم فإن هذه اللوائح هى قـــرارات إداريـــة تنظيمية تخضع فى فحص شرعيتها ودستوريتها للقاضى المختــص حســب الأحوال[١] .

وذهب رأى آخر إلى تأييد مذهب المحكمة العليا فى ذلـــك بدعـــوى تحقيق الغاية التى تغياها المشرع من وراء إنشاء المحكمة العليا – وتخويلـــها وحدها مهمة الفصل فى دستورية القوانين . فلقد حرص المشرع على توكيـد مركزية الرقابة فى مسألة الدستورية لا لشيء إلا وصولا إلى تحقيق وصيانة وحدة التطبيق القانونى والقضائى فى الدولة وبسط المحكمة لرقابتـــها علـــى دستورية اللوائح يحقق هذا الهدف[٢] .

ونحن وإذا كنا نؤيد الرأى الأول لسلامة الاعتبارات القانونية التـــى ينطلق منها . إلا أننا نرى أن هذا الخلاف لم يعد له محـــل بعـــد أن تبنـــى المشرع الدستورى ما ذهبت إليه المحكمة العليا حين نظم المحكمة الدستورية العليا إذ نص على اختصاصها بالرقابة على دستورية القوانين واللوائح كمـــا سوف يأتى فيما بعد .

ثالثا : حجية أحكام المحكمة العليا :

لم يحدد قانون المحكمة العليا بصورة واضحة الآثار التـــى تـــترتب على الحكم الصادر منها . فنص المادة ١٣ من هذا القانون قرر أن أحكـــام هذه المحكمة وقراراتها نهائية وغير قابلة للطعن فيها بأى طريق من طـــرق الطعن .

---

(١) محمود عاطف البنا ، الرقابة القضائية على دستورية اللوائح ، القاهرة ١٩٩٢ ، ص ٢٢٤ ، رمزى الشاعر ، النظرية العامة ، المرجع السابق ، ص ٥٤٤ .

(٢) طعيمه الجرف ، القضاء الدستورى ، المرجع السابق ، ص ١٩٥ .

وهذا النص وإن قرر نهائية أحكام المحكمة وعدم قابليتها للطعن . إلا أنه لم يواجه أثر الحكم وحجيته . هل يقتصر هذا الأثر على حكم الحالة التى صدر بصددها أى حجية نسبية ؟ أم أنه يتعداها إلى غيرها من الدعاوى ، ومن ثم يكون له حجية مطلقة .

اختلف الفقه فى هذا الأمر . فذهب رأى إلى أن الحكم بعدم الدستورية له حجية نسبية ، فالمنازعة التى صدر فيها منازعة ذاتية وليست منازعة عينية وليس فى نصوص القانون ما يوحى بأن هذه الأحكام لها حجية مطلقة[1] . على أن جمهور الفقه يذهب إلى الإقرار بالحجية المطلقة لأحكام هذه المحكمة ولا سيما وأن القانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٧٠ فى شأن الإجراءات أمام المحكمة العليا نص فى المادة ١٣ منه على أن تكون الأحكام الصادرة من المحكمة العليا بالفصل فى دستورية القوانين ملزمة لجميع جهات القضاء[2] .

يتضح مما سبق ؛ أن تجربة المحكمة العليا جاء تنظيمها غير دقيق فى أكثر من موضع . سواء من حيث تشكيلها حيث تضمن القانون نصوصا تنال من استقلالها . أو من حيث اختصاصها حيث أغفل المشرع النص على مشكلة اللوائح . وأخيرا فإن المشرع لم يواجه حجية أحكام المحكمة العليا مما أدى إلى اختلاف الفقه فى طرح الحلول لسد هذه النقائص التى لحقت بقانون المحكمة العليا . ومن ناحيته عمد المشرع على تفادى ذلك عند إعادة تنظيم القضاء الدستورى فى مصر وذلك بعد صدور دستور ١١ سبتمبر ١٩٧١ وإنشاء المحكمة الدستورية العليا .

---

(١) رمزى الشاعر ، النظرية العامة ، المرجع السابق ، ص ١٥٣ .

(٢) ثروت بدوى ، المرجع السابق ، ص ١٥٩ ، طعيمه الجرف ، القضاء الدستورى ، المرجع السابق ، ص ١٩٧ .

الفرع الثالث

المحكمة الدستورية العليا

والرقابة على دستورية القوانين فى مصر

صدر الدستور المصرى فى ١١ سبتمبر ١٩٧١ مؤكدا على سيادة القانون فالباب الرابع من الدستور جاء تحت عنوان «سيادة القانون» ونص فى المادة ٦٤ منه على أن «سيادة القانون أساس الحكم فى الدولة» . ثم المادة ٦٥ تنص على أن «تخضع الدولة للقانون ، واستقلال القضاء وحصانته أساسيان لحماية الحقوق والحريات» .

وتطبيقا لذلك جاء الفصل الخامس من الباب الخامس من الدستور مخصصا للمحكمة الدستورية العليا وحوى خمس مواد من المادة ١٧٤ إلى المادة ١٧٨[١] . ثم بعد ذلك صدر القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ بإصدار

---

(١) تنص المادة ١٧٤ على أن «المحكمة الدستورية العليا هيئة قضائية مستقلة قائمة بذاتها فى جمهورية مصر العربية ، مقرها مدينة القاهرة» .

مادة ١٧٥ : «تتولى المحكمة الدستورية العليا دون غيرها الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح ، وتتولى تفسير النصوص التشريعية ، وذلك كله على الوجه المبين فى القانون» .

مادة ١٧٦ : «ينظم القانون كيفية تشكيل المحكمة الدستورية العليا ، ويبين الشروط الواجب توافرها فى أعضائها وحقوقهم وحصانتهم» .

مادة ١٧٧ : «أعضاء المحكمة الدستورية العليا غير قابلين للعزل ، وتتولى المحكمة مساءلة أعضائها على الوجه المبين بالقانون» .

مادة ١٧٨ : «تنشر فى الجريدة الرسمية الأحكام الصادرة من المحكمة الدستورية العليا فى الدعاوى الدستورية ، والقرارات الصادرة بتفسير النصوص التشريعية وينظم القانون ما يترتب على الحكم بعدم دستورية نص تشريعى من آثار» .

قانون المحكمة الدستورية العليا . وسوف ندرس المحكمة الدستورية العليا من حيث تشكيلها ومن حيث اختصاصاتها وكيفية انعقاد هذا الاختصاص ثم أخيرا أثر الحكم وحجيته .

أولا : تشكيل المحكمة الدستورية العليا :

لم يحدد القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ عددا ثابتا لأعضاء المحكمة بل نص فى المادة الثالثة منه على أن «تؤلف المحكمة من رئيس وعدد كاف من الأعضاء».

على أن هذه المادة أيضا نصت على «أن تصدر أحكامها وقراراتها من سبعة أعضاء ويرأس جلساتها رئيسها أو أقدم أعضائها ..» ومن هنا يستفاد أن القانون لم يحدد عددا ثابتا إلا أنه يجب ألا يقل عدد أعضائها عن سبعة أعضاء . فإن حدث مثل ذلك فإن المحكمة تكون غير مؤهلة للحكم فى المنازعات التى تختص بالفصل فيها .

وتحدد المادة الرابعة من هذا القانون الشروط التى يجب توافرها فيمن يعين عضوا فى المحكمة حيث نصت على أن «يشترط فيمن يعين عضوا بالمحكمة أن تتوافر فيه الشروط العامة اللازمة لتولى القضاء طبقا لأحكام السلطة القضائية ، وألا يقل سنه عن خمس وأربعين سنة ميلادية . ويكون اختياره من بين الفئات الآتية :

أ - أعضاء المحكمة العليا الحاليين .

ب- أعضاء الهيئات القضائية الحاليين والسابقين ممن أمضوا فى وظيفة مستشار أو ما يعادلها خمس سنوات متصلة على الأقل .

ج - أساتذة القانون الحاليين والسابقين بالجامعات المصرية ممن أمضوا فى وظيفة أستاذ ثمانى سنوات متصلة على الأقل .

د - المحامين الذين اشتغلوا أمام محكمة النقض والمحكمة الإدارية العليا عشر سنوات متصلة على الأقل .

وتنص المادة الخامسة على أن «يعين رئيس المحكمة بقرار من رئيس الجمهورية ويعين عضو المحكمة بقرار من رئيس الجمهورية بعد أخذ رأى المجلس الأعلى للهيئات القضائية وذلك من بين أثنين ترشح أحدهما الجمعية العامة للمحكمة ويرشح الآخر رئيس المحكمة .

ويجب أن يكون ثلثا عدد أعضاء المحكمة على الأقل من بين أعضاء الهيئات القضائية» .

ويلاحظ على تشكيل المحكمة الدستورية العليا ما يلى :

١- أن تشكيل المحكمة الدستورية العليا قد جاء متسقا ونص المادة ١٧٤ من الدستور والتى حددت طبيعة هذه المحكمة بحسبانها هيئة قضائية مستقلة . وكان مظاهر ذلك فيما يلى :

أ - أن المشرع قد تطلب أن تتوافر فى أعضاء المحكمة ذات الشروط التى يتطلبها قانون السلطة القضائية فى تولية القضاة(١) .

---

(١) تحدد المادة ٣٨ من قانون السلطة القضائية رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ هذه الشروط بما يلى «يشترط فيمن يولى القضاء : ١- أن يكون متمتعا بجنسية جمهورية مصر العربية ، وكامل الأهلية المدنية . ٢- خاصة بالسن«ولقد حدده قانون المحكمة الدستورية العليا بـ٤٥ سنة" . ٣- أن يكون حاصلا على إجازة الحقوق من إحدى كليات الحقوق بجامعات جمهورية مصر العربية أو على شهادة أجنبية معادلة لها وأن ينجح فى الحالة الأخيرة فى امتحان المعادلة طبقا للقوانين واللوائح الخاصة --

ب - حرص المشرع على أن يكون ثلثا أعضاء المحكمة من القضاة فهو وإن عمد إلى الأخذ بتشكيل مختلط من القضاة وغيرهم من أصحاب المهن الأخرى كأساتذة القانون والمحامين بشروط حددها . حرص على أن تكون الغلبة فى تشكيل المحكمة للعنصر القضائى . ولا شك أنه اتجاه سليم وذلك حتى تظل الاعتبارات القانونية هى الحاكمة لسياسية المحكمة .

٢- غاير المشرع بين أداة تعيين رئيس المحكمة وجعله حقا خالصا لرئيس الجمهورية وبين أعضاء المحكمة حيث جعل تعيينهم بقرار من رئيس الجمهورية بعد أخذ رأى المجلس الأعلى للهيئات القضائية .

وقد كنا نفضل عدم وجود هذه المغايرة . ذلك أننا نرى أن انفراد رئيس الجمهورية بتعيين رئيس المحكمة قد يؤثر على استقلاله . وكان يحسن لو نص القانون على أخذ رأى المجلس الأعلى للهيئات القضائية أو أن يترأسها أقدم الأعضاء . حتى لا يكون هناك مجرد شبهة للتأثير فى اتجاهات رئيس المحكمة وهو لا شك يمارس دورا مهما .

وقد ذهب البعض[1] فى تفسير هذه المغايرة بأن مرجع ذلك ما تنص عليه المادة ٨٤ من الدستور من أنه «فى حالة خلو منصب رئيس الجمهورية أو عجزه الدائم عن العمل يتولى الرئاسة مؤقتا رئيس مجلس الشعب وإذا كان المجلس منحلا حل محله رئيس المحكمة الدستورية العليا ، وذلك بشرط ألا يرشح أيهما للرئاسة ...» .

= بذلك . ٤- ألا يكون قد حكم عليه من المحاكم أو مجالس التأديب لأمر مخل بالشرف ولو كان قد رد إليه اعتباره . ٦- أن يكون محمود السيرة حسن السمعه» .

(١) طعيمه الجرف ، القضاء الدستورى ، المرجع السابق ، ص ٢١٠ .

٣- كفل القانون استقلال المحكمة بمجموعة من الضمانات الأساسية التى كانت تفتقر إليها المحكمة العليا فيما سبق .

فنص فى المادة ١١ منه على أن «أعضاء المحكمة غير قابلين للعزل ولا ينقلون إلى وظائف أخرى إلا بموافقتهم» ولم ينص القانون على تعيين أعضائها لمدة مؤقتة كما كان الحال فى ظل قانون المحكمة العليا .

على أننا نرى أن المادة ١٣ من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ الذى ينظم المحكمة الدستورية العليا جاء بحكم ينال من استقلال أعضاء المحكمة حين نص على «لا يجوز ندب أو إعارة أعضاء المحكمة إلا للأعمال القانونية بالهيئات الدولية أو الدول الأجنبية أو للقيام بمهام علمية» .

وفى الحقيقة نرى أن هذا النص مدخل خطير لإفساد تشكيل المحكمة والتأثير على اتجاهاتها . لأن الذى يملك أن يعرض الندب أو الإعارة هى السلطة التنفيذية . ومن أسف أن القانون لم يحدد قيودا يمكن أن ترد على سلطتها فى ذلك ومن ثم فمن المتصور ندب رئيس المحكمة أو أحد أعضائها للعمل مندوبا عن الحكومة سواء فى محكمة تحكيم أو لجنة قانونية دولية أو غير ذلك مما يخل باستقلال المحكمة .

ثانيا : اختصاصات المحكمة الدستورية العليا :

حددت المادة ٢٥ من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩اختصاصات المحكمة الدستورية العليا دون غيرها بما يأتى :

أولا : الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح .

ثانيا : الفصل فى تنازع الاختصاص بتعيين الجهة المختصة من بين جهات القضاء أو الهيئات ذات الاختصاص القضائى ، وذلك إذا رفعت

الدعوى عن موضوع واحد أمام جهتين منها ولم تتخل إحداهما عن نظرها أو تخلت كلتاهما عنها .

ثالثا : الفصل فى النزاع الذى يقوم بشأن تنفيذ حكمين نهائيين متناقضين صادر أحدهما من أية جهة من جهات القضاء أو هيئة ذات اختصاص قضائى والآخر من جهة أخرى منها .

كما نصت المادة ٢٦ على أن «تتولى المحكمة الدستورية العليا تفسير نصوص القوانين الصادرة من السلطة التشريعية والقرارات بقوانين الصادرة من رئيس الجمهورية وفقا لأحكام الدستور وذلك إذا أثارت خلافا فى التطبيق وكان لها من الأهمية ما يقتضى توحيد تفسيرها» .

ويلاحظ بشأن تحديد اختصاص المحكمة الدستورية العليا ما يلى :

١- أن القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ على خلاف سلفه القانون رقم ٨١ لسنة ١٩٦٩ قد نص صراحة على امتداد رقابة المحكمة الدستورية العليا إلى اللوائح فضلا عن القوانين . وهو بهذا حسم الخلاف الذى نشب فى الفقه حول خضوع اللوائح للرقابة المركزية المتمثلة فى المحكمة الدستورية - مثلها مثل القوانين .

ويترتب على ذلك أنه لم تعد لأى جهة قضائية ولاية من أية نوع وبأى درجة فى التصدى لبحث مسألة عدم الدستورية . على أنه ما يزال لقاضى الموضوع فى المحاكم المختلفة سلطة تقديرية فى تقدير جدية الدفع بعدم الدستورية فهو الذى يتبينه ويفحصه ويقدر ما إذا دفعا جديا أو غير جدى .

وتلك تمثل بلا شك وجها من أوجه ، الرقابة الدستورية وإن كان وجها غير مباشر وغير بات فى الأمر .

٢- أن قانون المحكمة الدستورية العليا خص المحكمة بتفسير نصوص القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية والقرارات بقوانين الصادرة عن رئيس الجمهورية وفقا لأحكام الدستور . ولكنه لم يجعل لها ولاية فى تفسير النصوص الدستورية نفسها وكان يحسن من وجهة نظرنا أن تختص المحكمة أيضا بتفسير نصوص الدستور ولا سيما فى هذه المرحلة التى يتم فيها التحول إلى اقتصاديات السوق وآلياته وما يتطلبه من العدول عن نظام كانت له صبغة اشتراكية غالبة يقوم على الخطة العامة والتخطيط الاقتصادى .

إلا أن التفسير معقود للمحكمة بطريق غير مباشر عن طريق ممارسة ولايتها من خلال خصومة قضائية تدخل فى اختصاصها . وفى ذلك تقضى المحكمة الدستورية العليا بتاريخ ٥ فبراير ١٩٩٤ ، وحيث إن المدعى توخى بطلبه الاحتياطى أن تفسر المحكمة الدستورية العليا نص المادتين ٧٦ ، ٧٧ من الدستور بما يزيل ما تصوره من تعارض بينهما وبين أحكامه وحيث أن هذا الطلب مردود بأن تفسير المحكمة الدستورية العليا للنصوص الدستورية لا يكون إلا من خلال خصومة قضائية تدخل فى ولايتها . وترفع إليها وفقا للأوضاع المنصوص عليها فى قانونها ، وكلما كان إعمال النصوص الدستورية فى نطاق هذه الخصومة - لازما للفصل فى المسائل التى تثيرها والتى تدعى هذه المحكمة لتقول كلمتها فيها . وأكثر ما يقع ذلك فى الدعاوى الدستورية إذ يتخذ موضوعها الفصل فى التعارض المدعى به بين نص تشريعى وقاعدة فى الدستور .

متى كان ذلك ، وكان الطلب الاحتياطى المقدم من المدعى لا يطوح على المحكمة الدستورية العليا خصومة قضائية مما تقدم ، بل يقوم فى مبناه

على قالة تصادم بعض النصوص الدستورية وتماحيها بإدعاء تعارضها فيما بينها ،فإن هذا الطلب يكون بدوره مجاوزا ولاية المحكمة الدستورية العليا[1].

ثالثا : وسائل انعقاد اختصاص المحكمة الدستورية العليا :

تبين المادتان ٢٧ ، ٢٩ من القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ وسائل اتصال المحكمة بالدعوى الدستورية .

فالمادة ٢٧ تنص على «يجوز للمحكمة فى جميع الحالات أن تقضى بعدم دستورية نص فى قانون أو لائحة يعرض لها بمناسبة ممارسة اختصاصاتها ويتصل بالنزاع المطروح عليها وذلك بعد اتباع الإجراءات المقررة لتحضير الدعاوى الدستورية» .

وتنص المادة ٢٩ على أن «تتولى المحكمة الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح على الوجه التالى :

أ - إذا تراءى لإحدى المحاكم أو الهيئات ذات الاختصاص القضائى أثناء نظر إحدى الدعاوى عدم دستورية نص فى قانون أو لائحة لازم للفصل فى النزاع أوقفت الدعوى وأحالت الأوراق بغير رسوم إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل فى المسألة الدستورية .

ب - إذا دفع أحد الخصوم أثناء نظر دعوى أمام إحدى المحاكم أو الهيئات ذات الاختصاص القضائى بعدم دستورية نص فى قانون أو لائحة ورأت المحكمة أو الهيئة أن الدفع جدى أجلت نظر الدعوى وحددت لمن أثار الدفع ميعادا لا يجاوز ثلاثة أشهر لرفع الدعوى بذلك أمام المحكمة الدستورية العليا ، فإذا لم ترفع الدعوى فى الميعاد اعتبر الدفع كأن لم يكن» .

---

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا بتاريخ ٥ فبراير ١٩٩٤ ، الدعوى رقم ٢٣ لسنة ١٥ ق دستورية الجريدة الرسمية العدد (٨) فى ١٩٩٤/٢/٢٤ .

والبين من هذه النصوص أن المشرع قد حدد ثلاث وسائل لانعقاد الاختصاص للمحكمة الدستورية العليا وهى الدفع والإحالة والتصدى .

ويتضح من ذلك أن المشرع استبعد الدعوى الأصلية كوسيلة لانعقاد الاختصاص للمحكمة خشية أن تؤدى إباحة حق الطعن المباشر إلى إساءة استعماله بما يكدس القضايا أمام المحكمة ويعوقها عن التفرغ لمهامها الجسام ، علاوة على أن الأصل هو مراعاة كافة القوانين واللوائح لأحكام الدستور ، إلى أن يثور خلاف جدى بشأن عدم دستورية أى نص منها عند طرحه على القضاء لتطبيقه فيعرض أمر دسوريته للبت فيه(١) .

على أنه كان يجدر بالمشرع أن يرخص بالطعن بعدم دستورية القانون أو اللائحة للهيئات العامة كلها أو بعضها . فهو أمر لا تتحق معه المخاوف السابقة(٢) .

١- الدفع :

وصورة الدفع تعنى أن أحد الخصوم أثناء نظر الدعوى أمام إحدى المحاكم أو الهيئات ذات الاختصاص القضائى يدفع بعدم دستورية نص فى قانون أو لائحة ومن ثم فإن صورة الدفع تفترض أساسا أن يكون هناك ثمة نزاع معروض أمام محكمة أو هيئة ذات اختصاص قضائى .

وعلى ذلك فالدفع بعدم الدستورية هو دفع فرعى يستهدف تأجيل الخصومة أو وقفها لحين الفصل فى مسألة أولية يتوقف عليها الفصل فى

---

(١) المستشار أحمد ممدوح عطيه – دراسة مقارنة تحليلية حول قانون المحكمة الدستورية العليا – ١٩٧٩/١٢/٢٣ – الجمعية المصرية للاقتصاد السياسى والتشريع – نشرت فى المحكمة الدستورية العليا – الجزء الأول – وثائق إنشاء المحكمة ، ١٩٨١ .

(٢) طعيمه الجرف ، القضاء الدستورى ، المرجع السابق ، ص ٢٢٢ .

موضوع النزاع أو بمعنى أن يكون الفصل فى هذه المسألة التى يتضمنها الدفع لازمة لكى تتمكن المحكمة التى تنظر الموضوع من الحكم فى الدعوى[1].

ويشترط فى الدفع بعدم دستورية نص قانونى أو لائحى ، فضلا عما سبق ما يلى :

١-أن يكون النص المنعى عليه بعدم الدستورية . ذا صلة بموضوع النزاع المعروض على المحكمة أى أن يكون الحكم فيه مؤثرا فى موضوع الدعوى. فإذا انتفى هذا الشرط فإن مصلحة الخصم فى الدفع تنتفى . ومن الثابت أنه لا دفع بدون مصلحة .

٢-أن يكون دفعا جديا . والجدية هنا مقصود بها الالتفات عن الدفوع الكيدية أو تلك التى يقصد من ورائها تعطيل الفصل فى الخصومة .

والقاضى هو الذى يقدر مدى جدية الدفع ، ومن هنا يتضح أن قاضى الموضوع مازال - عن طريق تقدير جدية الدفع - له دور مؤثر فى مسالة الرقابة على دستورية القوانين . ويرى البعض أن هذه السلطة التقديرية المخولة للقاضى تهدر الحكمة من إنشاء المحكمة الدستورية العليا وهى تحقيق مركزية الرقابة على دستورية القوانين . هذه المركزية من شأنها توحيد القضاء فيما يتعلق بالقانون أو اللائحة [2] .

على أنه رغم صحة هذا النقد إلا أنه يبقى من الضرورى الأخذ بسلطة القاضى التقديرية فى تقدير جدية الدفع بعدم الدستورية وذلك لمنع الدفوع الكيدية وتلك التى يقصد منها تعطيل الفصل فى

---

(١) يحيى الجمل ، القضاء الدستورى فى مصر ، المرجع السابق ، ص ٩٩ .

(٢) سعاد الشرقاوى ، عبدالله ناصف ، المرجع السابق ، ص ٢٠٤ .

الدعوى . والقول بغير ذلك سوف يؤدى إلى إغراق المحكمة بسيل من الدفوع بغير حدود .

والقاضى إما أن يقدر عدم جدية الدفع - فإنه فى هذه الحالة - يلتفت عنه ويستمر فى الفصل فى الدعوى . ويلتزم بأن يبين سبب الإلتفات عن الدفع بعدم الدستورية .

أو أن يقدر الدفع جدى . وهنا يوقف الفصل فى الدعوى ويحدد أجلا لا يجاوز ٣ أشهر لرفع الدعوى أمام المحكمة الدستورية فإذا لم ترفع الدعوى خلال هذا الأجل إعتبر الدفع كأن لم يكن .

فهذا المعيار يعد متعلقا بالنظام العام لا يجوز التجاوز عن حكمه وفى ذلك قضت المحكمة الدستورية العليا بتاريخ ٣ إبريل ١٩٨٢ أن مؤدى نص المادة ٢٩ من قانون المحكمة الدستورية العليا أن المشرع رسم طريقا لرفع الدعوى التى أتاح للخصوم مباشرتها بينه وبين الميعاد الذى حدده لرفعها ، فدل بذلك على أنه أعتبر هذين الأمرين من مقومات الدعوى الدستورية فلا ترفع إلا بعد إبداء دفع بعدم الدستورية تقدر محكمة الموضوع جديته، ولا تقبل إلا إذا رفعت خلال الأجل الذى ناط المشرع بمحكمة الموضوع تحديده بحيث لا يجاوز ثلاثة أشهر . وهذه الأوضاع الإجرائية - سواء ما اتصل منها بطريقة رفع الدعوى الدستورية أو بميعاد رفعها - تتعلق بالنظام العام باعتبارها شكلا جوهريا فى التقاضى تغيا به المشرع مصلحة عامة حتى ينتظم التداعى فى المسائل الدستورية بالإجراءات التى رسمها وفى الموعد الذى حدده ، وبالتالى فإن ميعاد الثلاثة أشهر الذى فرضه المشرع على نحو آمر كحد أقصى لرفع الدعوى الدستورية طبقا لنص الفقرة ب من المادة ٢٩ المشار إليها يعتبر ميعادا حتميا يقيد محكمة الموضوع والخصوم على

حد سواء فإن هى تجاوزته أو سكتت عن تحديد أى ميعـــاد ، تعيــن علـــى الخصوم أن يلتزموا برفع دعواهم الدستورية قبل إنقضاء هذا الحد الأقصـــى وإلا كانت دعواهم غير مقبولة[١] .

٢- الإحالة :

وفى هذه الوسيلة يكون لقاضى الموضوع أن يلجأ من تلقاء نفسه إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل فى دستورية نص فـــى قـــانون أو لائحـــة فالقاضى وهو يطبق القانون يستشعر عدم دستوريته وفى نفس الوقت لم يلجأ أحد الخصوم إلى طريقة الدفع بعدم دستورية القانون أو اللائحة . والقـــاضى يكون بالخيار بين أمرين : إما تطبيق النص مع إحساسه بعدم دســـتوريته أو على الأقل وجود شبهات ترجح عدم دستوريته . أو يلجأ عن طريق إحالـــة الأمر إلى المحكمة الدستورية العليا لتجلية الأمر والوقوف على حقيقة النص. وأخذ القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ بالحل الثانى وأجاز للقـــاضى أن يحيـــل الأمر إلى المحكمة من تلقاء نفسه للفصل فى دستورية النص القانونى مـــن عدمه . وتكون الإحالة بغير رسوم نظرا لأن القاضى هو المحيل وليس هناك دور لأحد الخصوم فى ذلك .

٣- التصدى :

وفقاً للمادة ٢٧ من قانون ١٩٧٩ يجوز للمحكمة الدســـتورية العليـــا التصدى المباشر للفصل فى دستورية نص فى قانون أو لائحة . على أن ذلك يتقيد بشرطين :

---

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا - بتاريخ ٣ أبريل ١٩٨٢ فى القضية رقم ٢٩ لسنة ٢ ق الأحكام والقرارات التى أصدرتها المحكمة - الجزء الثانى - ص ٣١-٣٢ .

الأول : أن يكون النص معروضا على المحكمة بمناسبة ممارسة إختصاصها.

الثانى: أن يتصل البحث فى دستورية النص بالنزاع المطروح أمام المحكمة أى أن يكون له أثر فى الفصل فى هذا النزاع .

ومن أحكام المحكمة الدستورية فى ذلك حكمها بتاريخ ١٦ مايو ١٩٨٢ حيث قضت « .. لما كانت المادة ١٠٤ من قانون مجلس الدولة تنص على أن « تختص إحدى دوائر المحكمة الإدارية العليا دون غيرها بالفصل فى الطلبات التى يقدمها رجال مجلس الدولة بإلغاء القرارات الإدارية النهائية المتعلقة بأى شأن من شئونهم وذلك عدا النقل والندب متى كان مبنى الطلب عيبا فى الشكل أو مخالفة القوانين واللوائح أو خطأ فى تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة ، فإنها تماثل فى حكمها الفقرة الأولى من المادة ٨٣ من قانون السلطة القضائية رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٣ فيما نصت عليه من أن «تختص دوائر المواد المدنية والتجارية لمحكمة النقض دون غيرها بالفصل فى الطلبات التى يقدمها رجال القضاء والنيابة العامة بإلغاء القرارات الإدارية النهائية المتعلقة بأى شأن من شئونهم وذلك عدا النقل والندب متى كان مبنى الطلب عيبا فى الشكل أو مخالفة القوانين واللوائح أو خطأ فى تطبيقها أو تأويلها أو إساءة إستعمال السلطة» الأمر الذى دعا المحكمة إلى إعمال رخصة التصدى المتاحة لها طبقا للمادة ٢٧ من قانونها فيما يتعلق بهذه المادة الأخيرة لاتصالها بالنزاع المطروح عليها ... »[١] .

---

(١) لمزيد من التفاصيل انظر مؤلف : طعيمه الجرف ، القضاء الدستورى ، المرجع السابق ، ص ٢٩٧ .

وخلصت المحكمة إلى عدم دستورية كل من الفقرة الأولى من المادة ٨٣ من قانون السلطة القضائية ، والفقرة الأولى من المادة ١٠٤ من قانون مجلس الدولة .

رابعا : الحكم الصادر من المحكمة الدستورية العليا . (حجيته وآثاره) :

نصت المادة ١٧٨ من الدستور على أن «تنشر فى الجريدة الرسمية الأحكام الصادرة من المحكمة الدستورية العليا فى الدعاوى الدستورية ، والقرارات الصادرة بتفسير النصوص التشريعية ، وينظم القانون ما يترتب على الحكم بعدم دستورية نص تشريعى من آثار وتنفيذا لهذا النص الدستورى نظم القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ فى المادتين ٤٨ و ٤٩ كل ما يتصل بالحكم الصادر من المحكمة الدستورية العليا ، فنصت المادة ٤٨ على أن أحكام المحكمة وقراراتها نهائية وغير قابلة للطعن كما نصت المادة ٤٩ على أن احكام المحكمة فى الدعاوى الدستورية وقراراتها بالتفسير ملزمة لجميع سلطات الدولة وللكافة . وتنشر الأحكام والقرارات المشار إليها فى الفقرة السابقة فى الجريدة الرسمية وبغير مصروفات خلال خمسة عشر يوما على الأكثر من تاريخ صدورها . ويترتب على الحكم بعدم دستورية نص فى قانون أو لائحة عدم جواز تطبيقه من اليوم التالى لنشر الحكم . فإذا كان الحكم بعدم الدستورية متعلقا بنص جنائى تعتبر الأحكام التى صدرت بالإدانة استنادا إلى ذلك النص كأن لم تكن . ويقوم رئيس هيئه المفوضين بتبليغ النائب العام بالحكم فور النطق به لإجراء مقتضاه » .

وتعالج هذه النصوص من ناحية أولى نهائية الحكم والطعن فيه . ومن ناحية ثانية حجيته . ومن ناحية أخيرة أثر الحكم . وذلك كما يلى .

١- احكام المحكمة الدستورية العليا غير قابلة للطعن :

فالمادة ٤٨ سالفة الذكر قررت قاعدة عامة تقضى بأن أحكام المحكمة الدستورية العليا نهائية وغير قابلة للطعن بأى صورة من الصور سواء أمام المحكمة ذاتها أو أمام غيرها من المحاكم أيا كانت درجتها .

على أن المادة ٥١ من القانون ٤٨ لسنة ١٩٧٩ نصت على«تسرى على الأحكام والقرارات الصادرة من المحكمة ، فيما لم يرد به نص فى هذا القانون القواعد المقررة فى قانون المرافعات المدنية والتجارية بما لا يتعارض وطبيعة تلك الأحكام والقرارات » .

وهذه المادة تفتح الباب لمراجعة أحكام المحكمة أو قراراتها التفسيرية. فى بعض الحالات التى نص عليها قانون المرافعات وذلك إعمالا لنص المادة ١٣٧ بشأن بطلان الأحكام بسبب مخاصمة أعضاء المحكمة أو عدم صلاحيته والمادة ١٩٢ التى تتعلق بدعوى تفسير الأحكام والمادة ١٩٣ التى تتعلق بدعوى إغفال الفصل فى بعض الطلبات[١] .

٢- حجية أحكام المحكمة الدستورية العليا :

نصت المادة ٤٩ فقرة أولى على أن أحكام المحكمة فى الدعاوى الدستورية وقراراتها بالتفسير ملزمة لجميع سلطات الدولة وللكافة وعلى ذلك فإن أحكام المحكمة الدستورية العليا لها حجية مطلقة ، بحيث تسرى على الكافة فحجيتها لا تقتصر على أطراف النزاع وإنما تتعداهم إلى جميع سلطات الدولة وهيئاتها والكافة . ويترتب على ذلك أن الحكم بدستورية نص

---

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا – بتاريخ ١٦ مايو ١٩٨٢ ، مجموعة أحكام المحكمة ، الجزء الثانى فى القضية رقم ١٠ لسنة ١ ق.د ، ص ٥٠ .

قانونى أو لائحى يكسبه حصانة مطلقة بحيث لا يجوز إعـــادة النظـــر فـــى دستوريته سواء أمام ذات المحكمة أو أية محكمة أخرى .

كما يترتب على الحكم بعدم دستورية نص قانونى أو لائحـــى عـــدم جواز تطبيقه من اليوم التالى لنشره فى أية خصومة أخرى[١] .

ومن ذلك يتضح أن المشرع تدارك النقص الذى كان موجـــودا فـــى القانون رقم ٨١ لسنة ١٩٦٩ بشأن المحكمة العليا إذ أنه لم يواجـــه بنـــص صريح مسألة حجية أحكام المحكمة مما أدى إلى إختلاف الفقه فى هذا الصدد على الوجه الذى سبق وبيناه .

٣- أثـــر الحكـــم :

بينت المادة ٤٩ فى فقرتيها الثالثة والرابعة أثر الحكم الصادر مـــن المحكمة الدستورية العليا . فنصت على ما يلى :

«ويترتب على الحكم بعدم دستورية نص فى قانون أو لائحة عـــدم جواز تطبيقه من اليوم التالى لنشر الحكم» .

«فإذا كان الحكم بعدم الدستورية متعلقا بنص جنائى تعتبر الأحكـــام التى صدرت بالإدانة كأن لم يكن ... » .

والظاهر فى هاتين الفقرتين أن الحكم بعدم الدستورية ليس لـــه أثـــر رجعى . ذلك أن المادة ٤٩ فقرة ٣ وضعت الأصل العام ومفاده أن الحكـــم بعدم الدستورية يؤدى إلى عدم جواز تطبيقه من اليوم التالى لنشر الحكم .

---

(١) وهذا ما يقرره جمهور الفقه المصرى . وأنظر عكس هذا الرأى : نبيله عبدالحليم ، المرجع السابق ، ص ٢٣٧ حيث قصرت الحجية المطلقة على الأحكام التى تصـــدر بعدم الدستورية . أما تلك التى تقرر دستورية النص فإنها تكون ذات حجية نسبية .

وتأتى الفقرة الرابعة لكى تؤكد هذا الأصل بإستثناء عليه يتعلق بعـدم دستورية نص جنائى . إذ رتبت على ذلك أثرا رجعيا لعدم الدستورية فى هذه الحالة وذلك بإعتبار الأحكام التى صدرت بالإدانة تعتبر كأن لم تكن .

على أن الأمر لم ينته عند هذا الحد . وذلك لأن المذكرة الإيضاحيـة للقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ جاء فيها ما شكك الفقه فى هذه الأحكام وأوحى بأن للحكم بعدم الدستورية أثر رجعى أيا كان النص القـانونى أو اللائحـى المقضى بعدم دستوريته . فماذا جاء بالمذكرة الإيضاحية ؟ .

جاء بالمذكرة الإيضاحية ما يلى « وتناول القانون أثر الحكم بعـدم دستورية نص فى قانون أو لائحة فنص على عدم جواز تطبيقه مـن اليـوم التالى لنشر الحكم ، وهو نص ورد بعض القوانين المقارنة واسـتقر الفقـه والقضاء على أن مؤداه هو عدم تطبيق النص ليس فى المستقبل فحسب وإنما بالنسبة إلى الوقائع والعلاقات السابقة على صدور الحكم بعدم دستورية النص ، على أنه يستثنى من هذا الأثر الرجعى الحقـوق والمراكـز التـى يكـون قد إستقرت عند صدوره بحكم حاز قوة الأمر المقضـى أو بانقضـاء مـدة التقادم».

وعلى أثر هذا التعارض بين نص المادة ٤٩ من القـانون رقـم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ وبين ما جاء فى المذكرة الإيضاحية أختلف الفقه المصرى فـى تحديد أثر الحكم بعدم دستورية النص القانونى على أن الرأى الراجـح فيـه ذهب إلى أن التعارض بين ظاهر نص المادة ٤٩ وبين ما جاء فى المذكـرة الإيضاحية لقانون المحكمة الدستورية العليا هو تعارض ظاهرى . وأن الحكم بعدم الدستورية له أثر كاشف وليس منشئا . ومن ثم فإن هذه الأحكام لها أثر رجعى سواء تعلق الحكم بنص جنائى أو بأى نص آخر . ويترتب على ذلـك

أن أحكام المحكمة الدستورية العليا لا تطبق بأثر فورى وإنما يمتد أثرها إلى الوقائع والعلاقات السابقة على صدور الحكم بعدم دستورية النص[١] .

ويستند الرأى الراجح فضلا عما جاءت بـه المذكرة الإيضاحية للقانون على طبيعة الحكم وماله من حجية مطلقة . كما أن هذا الرأى هو ما تسير عليه المحكمة الدستورية العليا فى قضائها .

فقد قضت أن الأصل فى الأحكام القضائية أنها كاشفة وليست منشئة مما يستتبع أن للحكم بعدم الدستورية . أثر رجعى كنتيجة حتمية لطبيعته الكاشفة[٢] وعلى ذلك فإن القضاء بعدم دستورية النص التشريعى الذى أجريت إنتخابات مجلس الشعب بناء عليه مؤداه ولازمه بطلان تشكيل المجلس منذ إنتخابه ودون أن يستتبع ذلك إسقاط ما أقره المجلس من قوانين وقرارات وما اتخذه من إجراءات خلال الفترة السابقة وحتى تاريخ نشر الحكم في الجريدة الرسمية ، بل تظل على أصلها من الصحة والنفاذ ما لم يتقرر إلغاؤها أو تعديلها أو يقضى بعدم دستورية نصوصها التشريعية إن كان لذلك وجه آخر غيرها ما بنى عليه هذا الحكم[٣] .

وعلى ذلك فإن الحكم بعدم دستورية النص القانونى أو اللائحى لـه أثر رجعى يرتد إلى الوقائع والعلاقات التى سبقت صدور الحكم . على أن سيتثنى من ذلك بطبيعة الحال الحقوق والمراكز التى تكون قد إستقرت عند صدور الحكم .

---

(١) طعيمة الجرف ، القضاء الدستورى ، المرجع السابق ، ص ٢٩٢ ، يحيى الجمل ، القضاء الدستورى ، ص ١٨٢ ، نبيله عبدالحليم كامل ، المرجع السابق ، ص ٢٤٧.

(٢) حكم المحكمة الدستورية العليا ، بتاريخ ١٩ مايو ١٩٩٠ فى القضية رقم ٣٧ لسنة ٩ ق . د مجموعة المحكمة الدستورية العليا – الجزء الرابع ، ص ٢٥٦ .

(٣) حكم المحكمة الدستورية العليا فى ١٩ مايو ١٩٩٠ ، سابق الإشارة إليه .

على أنه يلزم التنبيه على أن الحكم بعدم دستورية النص القانوني أو اللائحى ى يتجاوز هذا الأثر إلى إلغاء النص أو تقرير انعدامه كما ذهبت إلى ذلك المحكمة الدستورية العليا التى سبقت الإشارة إليه فقد ذهبت إلى أن الحكم بعدم دستورية نص قانوني يترتب عليه إنعدام هذا النص «وهو ما رتبت عليه المحكمة فى ذات حكمها» بطلان تشكيل مجلس الشعب منذ إنتخابه .... «وهو إتجاه من المحكمة يتجاوز حدود اختصاصاتها ويتجاوز أيضا ما قرره القانون للحكم بعد دستورية نص قانوني فهو لا يتعدى تقرير عدم نفاذ هذا النص [1] فالمادة ٤٩ تنص على " ويترتب على الحكم بعدم دستورية نص ... عدم جواز تطبيقهه من اليوم التالى لنشر الحكم ...» .

ومن ثم لا ترتب إلغاء هذا النص أو انعدامه ذلك أن المحكمة الدستورية العليا يجب أن تقيم رقابتها على موازين دقيقة ... فى إطار الضوابط التى فرضتها المحكمة على نفسها حتى تظل الرقابة القضائية ملتزمة مجالها الطبيعى متوازنة فى اعتدال كى لا تكون مفرطة فى مداها أو قاصرة عن الإحاطة بموجباتها»[2] .

القرار بقانون ١٦٨ لسنة ١٩٩٨ وتعديل نص المادة ٤٩ :

نص التعديل الذى جاء به القرار بالقانون على أن «يستبدل بنص الفقرة الثالثة من المادة (٤٩) من قانون المحكمة الدستورية العليا الصادر بالقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ النص الآتى «ويترتب على الحكم بعدم دستورية نص فى قانون أو لائحة عدم جواز تطبيقه من اليوم التالى لنشر

---

(١) فى هذا المعنى انظر انظر : محمد حسنين عبدالعال- المرجع السابق ، ص ١٥٩.

(٢) من حديث للمستشار محمد على بليغ الرئيس الأسبق للمحكمة ، ذكره يحيى الجمل فى مؤلفه القضاء الدستورى ، المرجع السابق ، ص ١٦٨ .

الحكم مالم يحدد الحكم لذلك تاريخا آخر ، على أن الحكم بعدم دستورية نص ضريبى لا يكون له فى جميع الأحوال إلا أثر مباشر ، وذلـــك دون إخــلال باستفادة المدعى من الحكم الصادر بعدم دستورية هذا النص» .

واستهدف هذا التعديل تغيير اتجاه المحكمة فى تقرير الأثر الرجعـــى للحكم بعدم دستورية نص فى قانون أو لائحة ، والتى كـــانت تســـير عليـــه استنادا إلى المذكرة الايضاحية كما سبق وبينا . وجاء هذا التعديل ليقرر مـــا يلى :

١-الأصل هو الأثر المباشر للحكم بعدم دستورية نص فى قانون أو لائحة .

٢-يجوز للحكم أن يحدد لسريان الحكم بعدم الدستورية تاريخا آخر .

٣-الحكم بعدم دستورية نص ضريبى لا يكون له فى جميع الأحوال إلا أثر مباشر .

ثم نص التعديل فى آخره على أن «ذلك دون إخلال باستفادة المدعى من الحكم الصادر بعدم دستورية هذا النص .

وقد اختلفت الآراء بشدة حول هذا التعديل فقد رأى فيه أنصاره أنـــه وضع الأمور فى نصابها حين قرر الأثر المباشر لأحكام المحكمة الدستورية العليا . بل إن هذا التعديل هو أقرب إلى أن يكون تفسيرا للنص القديم منـــه إلى إقرار حكم جديد كما أنه وسع فى اختصاصات المحكمة حيث أجاز لـــها أن تحدد فى بعض الحالات نطاق سريان الحكم من حيث الزمان فتقرر لـــه خلافا للقاعدة العامة أثراً رجعياً[1] . كما عده البعض خطوة علـــى الطريـــق

---

(١) فوزيه عبدالستار : حول تعديل قانون المحكمة الدســتورية العليــا - الأهــرام فــى ١٩٩٨/٨/٣ .

الصحيح ، فلقد كان هذا التعديل مطلبا ملحا منذ صدور أول حكم للمحكمة الدستورية العليا يقرر الأثر الرجعى لأحكامها . فالقول بأن الحكم بعدم الدستورية يعدم النص المخالف للدستور من تاريخ صدوره لا يتفق وصحيح القانون فالحكم بعدم الدستورية لا يعدم النص المخالف للدستور ولكن يقضى على قوة نفاذه . أما إعدام النص فليس من سلطة المحكمة الدستورية العليا[١] .

أما الرأى الثانى : فقد حمل على التعديل واعتبره انتقاضا لسلطات المحكمة وتفريغا للحكم بعدم الدستورية من مضمونه . حيث إن الأثر الرجعى أمر يفرضه المنطق القانونى واعتبارات الفاعلية . فالنص غير الدستورى ولد مخالفا للدستور باطلا منذ صدوره . وعدم تقرير هذا الأثر يجعل من الرقابة الدستورية لغوا أو عبثا إذ من شأنه تحصين التطبيقات السابقة على حكم القضاء الدستورى[٢] .

وفى الحقيقة أن التعديل على الرغم من أنه جاء انتصارا لرأى مرجوح فى الفقه لإقرار الأثر المباشر لأحكام المحكمة بعدم الدستورية . إلا أنه حتى فى إطار هذه الغاية جاء بتنظيم قانونى تشوبه كثير من المعايب التى تصل إلى حد مخالفته لمبادئ مستقرة فى الدستور .

فقد كان يكفى تحقيقا للغرض الذى توخاه القرار بقانون ما قرره من أنه «ويترتب على الحكم بعدم دستورية نص فى قانون أو لائحة عدم جواز تطبيقه من اليوم التالى لنشر الحكم مالم يحدد الحكم لذلك تاريخا آخر ...» .

---

(١) محمد محمد بدران : أحكام المحكمة الدستورية العليا فى الضرائب بين الأثر الرجعى والمباشر - الأهرام فى ١٩٩٨/٧/٢٧ .

(٢) عاطف البنا : المشروعية الدستورية وأساس سلطة الحكم : دراسة منشورة فى جريدة الوفد ١٩٩٨/٧/١٦ .

فهذا النص يقرر كأصل عام الأثر الفورى والمباشر للحكم بعدم دستورية نص فى قانون أو لائحة . ثم يترك - على سبيل الاستثناء - للمحكمة سلطة تحديد تاريخ آخر للحكم بعدم الدستورية إن كان له ما يبرره فى نظر المحكمة من اعتبارات أحاطت بالنص المطعون عليه .

إلا أن المشرع عاد وأخرج من نطاق هذا الاستثناء الذى يتعلق بسلطة المحكمة بتحديد تاريخ آخر لحكمها بعدم الدستورية - الأحكام المتعلقة بنص ضريبى - فقرر أن هذا الحكم فى كل الأحوال لا يكون له إلا أثر مباشر . وهو أمر يثير كثيرا من التساؤلات .

من ناحية أخرى : فإن منع تقرير الأثر الرجعى فى الأحكام بعدم دستورية نص ضريبى يؤدى إلى غل يد المحكمة عن مواجهة القوانين الضريبية ظاهرة الجور والفساد والتى تحيط بها المعايب الدستورية من كل ناحية . والتى على أساسها تقوم الدولة بالاستيلاء على أموال دافعى الضرائب وهى آمنة بأن الحكم بعدم دستورية القانون لن يكون له أثر رجعى(١) . وهو ما يؤدى به إلى أن يصبح فى حقيقته مصادرة لأموال الممول بالمخالفة لأحكام الدستور(٢) .

هذا فضلا عن الإخلال بأهم الأسس التى يجب أن تحكم النظام الضريبى فى الدولة ، حسب ما يقضى به نص المادة ٣٨ من الدستور «يقوم النظام الضريبى على العدالة الاجتماعية» .

---

(١) أحمد كمال أبو المجد : مستقبل القضاء الدستورى فى مصر - مقال سابق الإشارة إليه - عاطف البنا : المشروعية الدستورية - مقال سابق الإشارة إليه .

(٢) تنص المادة ٣٦ من الدستور على أن «المصادرة العامة للأموال محظورة ، ولا تجوز المصادرة الخاصة ولا لحكم قضائى» .

القسم الثانى

التطور التاريخى للنظام الدستورى المصرى

يمثل دستور سنة ١٩٢٣ نقطة البداية الحقيقية للنظـــام الدســتورى المصرى بالمعنى الحديث . على أن هذا لا يعنـــى أن التــاريخ الدســتورى المصرى يبدأ منذ صدوره . فهذا قول يجافى المنطق وحقائق الأشياء .

فمصر قد عرفت نظما دستورية منذ عهود تاريخية طويلة بل إنـــها من أوائل المجتمعات التى عرفت الاستقرار والنظام والدولة .

وإذا كانت دراسة هذه العقود التاريخية بالغة القدم للتاريخ الدســتورى المصرى تدخل فى إطار دراسات تاريخ القانون العام وفلسفته . إلا أن هذا لا يمنع من إلقاء نظرة على تطور التاريخ الدستورى المصرى . حتى تســتقيم نظرتنا إلى نظامنا الدستورى الحديث ، ونتبين عمق الصلات بين هذا التاريخ وبين كفاح شعبنا المجيد ضد الدكتاتورية والفساد السياسى .

وعلى ذلك سوف نقسم هذا القسم إلى ثلاثة أبواب على الوجه التالي :

الباب الأول : الفترة قبل صدور دستور سنة ١٩٢٣

الباب الثانى: الفترة بعد صدور دستور سنة ١٩٢٣

الباب الثالث: الدساتير الثورية فى الفترة من قيام ثــورة ٢٣يوليـــة حتـــى الدستور الحالى .

الباب الأول

التطور الدستورى المصرى

قبل صدور دستور سنة ١٩٢٣

تمهيـــد

تمثل نقطة البداية فى دراسة الجـذور التاريخيـة الحديثـة للنظـام الدستورى المصرى فى تاريخ ١٣ مايو ١٨٠٥ ففى هذا التاريخ ولى محمـد على حكم مصر بإرادة الشعب المصرى وبشروطه حيـث أجتمـع وكـلاء الشعب من العلماء ونقباء الصناع فى اليوم التالى (الأثنين ١٣ مـايو ١٨٠٥ - ١٣ صفر سنة ١٢٢٠) بدار المحكمة ليتداركوا فى الموقف .

واحتشدت الجماهير فى فناء المحكمة وحولها يؤيـدون وكلاءهـم . وهناك اتفقت كلمة نواب الشعب واجمعوا رأيهم على عزل خورشـيد باشـا وتعيين محمد على واليا بدله : وعندئذ قاموا وانتقلوا إلى دار محمـد علـى لتنفيذ قراراهم وأبلغوه ما إتفقوا عليه وقالوا :

«إننا لا نريد هذا الباشا علينا ولا بد من عزله من الولاية " ونـادى السيد عمر مكرم بالنيابة عنهم» وقال :

«أننا خلعناه من الولاية» فقال محمد على : (ومن تريدونه واليـا) فقال الجميع «لا نرضى إلا بك وتكون واليا بشروطنا لما نتوسمه فيك مـن العدالة والخير » .

فأظهر محمد على ترددا وامتناعا خشية المسئولية وحتى لا ينسـب إليه أنه المحرض على هذه الثورة الشعبية ، وقال أنه لا يستحق هذا المنصب وأن هذا التعيين قد يمس حقوق السلطات ، فألح وكلاء الشعب عليه وقـالوا جميعا قد إخترناك برأى الجميع والكافة والعبرة برضا أهل البـلاد وأخـذوا عليه العهود والمواثيق أن يسير بالعدل وألا يبرم أمرا إلا بمشورتهم . فقبـل

محمد على ولاية الحكم ونهض السيد عمر مكرم والشيخ عبدالله الشـــرقاوى وألبساه خلعة الولاية وكان ذلك فى وقت العصر»[١] .

وبهذا العقد تولى محمد على حكم مصر وكان أولـــى بـــه أن ينفـــذ شروطه ويحفظ للشعب صنيعه فقد ولاه الأمر على غير إرادة السلطان . بـل إن الإجماع الشعبى على توليته أجبر السلطان العثمانى على إصدار فرمـــان بتوليته رسميا . إلا أنه ما لبث أن عمل على إضعاف الحركـــة الشـــعبية . وتخلص من رموزها تاره بالنفى وتارة بـــالتقتيل والتشـــريد . فقـــد كـــان ميكيافيللى النزعة والمذهب . فالغاية عنده تبرر الوسيلة ولقد تملق الحركـــة الشعبية حتى تملك الحكم والولاية ثم ما لبث أن نكل بها وحاول اجتثاثها مـــن جذورها حتى يحكم حكما مطلقا . ذلك الحكم الذى أستمر حتى صدور دستور سنة ١٩٢٣ .

وسوف نقسم هذا الباب إلى ثلاثة فصول :

الفصل الأول :الحكم الملطق فى عهد محمد على وحتى بداية عهد اسماعيل.

الفصل الثانى : عهد اسماعيل وإدخال النظام النيابى فى مصر .

الفصل الثالث : الاحتلال البريطانى وعودة الحكم المطلق .

---

(١) عبدالرحمن الرافعى – مصر فى مواجهة الحملة الفرنسية – دراسات قومية – العـــدد الثانى – الناشر مركز النيل للإعلام ، ص ٣٠١-٣٠٢ .

الفصل الأول

الحكم المطلق فى عهد محمد على

وحتى بداية عهد اسماعيل

رغم أن الإرادة الشعبية هى التى حملت محمد على ورفعته إلى سدة الحكم ، وألبسه نواب الشعب خلعة الولاية . واشترطوا عليه أن يحكم بالعدل ولا يقطع فى أمر دون مشورتهم على ما سبق وبينا ، إلا أنه سرعان ما تنكر للشعب وعمل على إهمال إرادته وإقامة حكم مطلق لا يكون للشعب فيه نصيب . وأنشأ محمد على مجلسا للحكومة اسماه «الديوان العالى ، يستعين به فى الأمور الهامة المتصلة بشئون الحكم . ثم فى سنة ١٨٢٩ أنشأ مجلس الشورى وكان يتكون من ١٥٦ عضوا من كبار الموظفين والأعيان الممثلين لمختلف المديريات فى مصر ، وفى سنة ١٩٣٤ ألف ما أسماه المجلس العالى وكان يشكل من نظار الدواوين الحكومية ورؤساء المصالح واثنين من ذوى المعرفة بالحسابات واثنين من العلماء يعينهما الأزهر الشريف . وإلى جانبه أنشأ الدواوين الحكومية التى تتأسس من كبار الموظفين .

على أن هذه الهيئات كانت مهامها استشارية بحتة ولا تجتمع إلا بدعوة من محمد على ، ولا تناقش أمرا إلا ما يعرضه عليها . وكانت جميع الاختصاصات والسلطات تتركز فى يده ، فكان يجمع بين يديه سلطات التشريع والتنفيذ والقضاء .

على أنه رغم استبداده كان يتطلع إلى بناء دولة قوية ترضى طموحاته السياسية . وتطلع إلى الدول الأوروبية ، وتمثل بأنظمتها فأصدر

فى سنة ١٨٣٧ قانونا أساسيا يعرف بقانون السياستنامة لكى ينظم به شئون الإدارة والحكم فى البلاد .

السمات الأساسية للقانون الأساسى (السياستنامة سنة ١٨٣٧) :

يتكون هذا القانون من مقدمة وثلاثة فصول . تناول الفصل الأول النصوص التى تبين نظام الحكم . والفصل الثانى ينظم الإدارة العامة أما الفصل الثالث فينتظم قواعد عقابية وما نعنى به هو دراسة الفصل الأول . ذلك أن الفصل الثانى يدخل فى نطاق القانون الإدارى والثالث يدخل فى دراسات القانون الجنائى .

وينطلق هذا القانون فى تنظيمه للسلطات العامة على أساس تركيزها فى يد حاكم واحد نظرا للمساوئ التى تنتج عن تعدد الهيئات الحاكمة ذلك أن حسن تصريف الشئون المصلحية لا يكون ظاهرا رائعا على يد الهيئات والجماعات .

ونظم هذا القانون على أساس إقامة ديوان عام سمى الديوان الخديوى كان شبيها بمجلس وزراء . وكان له اختصاصات إدارية وأخرى قضائية . وكان يرأسه الوالى أو نائبه .

أما الدواوين الأخرى فكانت تشمل ديوان الإيرادات . وكان يشرف على حسابات الدولة . وديوان الجهادية وكان يشرف على إدارة شئون الجيش ، وديوان البحر وكان يختص بأمور الأسطول البحرى . وديوان المدارس ويختص بشئون التعليم وديوان الفبريكات وكان يختص بأمور الصناعات . وأخيرا ديوان الإفرنجية والتجارة المصرية وكان يهتم بشئون التجارة الخارجية ، والشئون الخارجية بصفة عامة .

وهذه الدواوين لم تكن لتشارك فى ممارسة السلطة فالسلطات جميعها كانت مركزة فى يد الوالى وحده . وما هذه الدواوين إلا أجهزة إدارية فنية

ومن ثم فهى لا تستطيع أن تقطع بقرار فى مشكلة معينة . فمـــا هـــى فـــى حقيقتها إلا أجهزة فنية استشارية .

على أنه يبقى أن قانون السياستنامة هو أول قانون أساســـى يتصـــل بتنظيم السلطات العامة فى الدولة . وهو لم يخل من النـــص علـــى بعـــض الضمانات لصالح أفراد الشعب «إذ أوجب على المديرين والموظفين معاملـــة الناس بالعدل والنظر فى شكاياتهم ومنع الاعتداء على حقوقـــهم وإنصـــاف المظلومين منهم . كما منع الموظفين من اســـتغلال نفوذهـــم»[١] . وهـــذا بالإضافة إلى أن الوالى كان مقيدا فى ممارسة سلطاته بما تضمنـــه فرمـــان «الخط الشريف» الذى أصدره الباب العالى وكان يشمل قسمين : القسم الأول يتضمن المساواة المدنية بين الأفراد ، والثانى يتضمن الحريات الفردية[٢] .

ثم أصدر محمد على فى يناير سنة ١٨٤٧ قـــراره بتشـــكيل ثلاثـــة مجالس جديدة هى المجلس الخصوصى ويرأسه إبنه إبراهيم باشا وينظر فـــى شئون الحكم وسن القوانين ومراقبة مصالح وإدارات الحكومة .

---

(١) ثروت بدوى : المرجع السابق ، ص ١٧٧ .

(٢) وتضمن القسم الأول من الخط الشريف ما يلى :

١- المساواة فى التوظيف . ٢- المساواة فـــى الالتحـــاق بـــالمدارس الحكوميـــة . ٣- المساواة فى الخدمة العسكرية . ٤- المساواة أمام القانون . ٥- المساواة أمـــام القضاء .

أما القسم الثانى فتضمن ما يلى :

١- الحرية الشخصية «حق الأمن» . ٢- حرية الملكية . ٣- حريـــة المســـكن . ٤- حرية التجارة والعمل والصناعة .

على أن تقدير هذه الحقوق لم يكن مؤثرا فى الواقع العملى نظرا لآلية نظام الحكـــم المطلق التى تحجم هذه الحقوق إلى درجة كبيرة .

المجلس العمومي . وكان تابعا لديوان المالية ويشكل من مدير المالية ووكيل الديوان الخديوى . ومدير المدارس ومدير الحسابات ومفتش الفابريكات ومفتش الشفالك ورؤساء أقلام دواوين الحكومة . واختصاصاته تنحصر فى النظر فى الأمور المحالة عليه . ثم مجلس عموم الإسكندرية وكان يهتم بالنظر فى شئون الإسكندرية وكان يرأسه ناظر ديوان الإسكندرية.

على أنه فى سنة ١٨٤٨ مرض محمد على . وقرر أبنه ابراهيم وراثته فى حكم مصر وصدر له فرمان بذلك فى يوليه ١٨٤٨ من الباب العالى . إلا أنه توفى فى ١٠ نوفمبر من نفس العام ونظرا لقصر مدة ولايته لم يمهله القدر لإحداث تغيير فى النظام السياسى القائم . ومن بعده تولى عباس بن طوسون بن محمد على ابتداء من ٧ ديسمبر ١٨٤٨ . واتسمت فترة حكم عباس باتباع أسلوب محافظ رجعي فأغلق كثير من المدارس ونفى كثير من رواد التعليم إلى خارج مصر . وقلص مشروع النهضة الذى كان قد بدأه محمد على . على أنه يذكر من مناقبه أنه كان دائما ضد زيادة النفوذ الأجنبى فى مصر . فطرد بعض الموظفين الأجانب ولم يمنح امتيازات لهم ، ولم يلجأ إلى الاستدانة(١) .

وقتل عباس فى ١٣ يوليه ١٨٥٤ وتولى من بعده محمد سعيد وكان على النقيض من سلفه عباس محبا للإصلاح وراغبا فى التقدم ومحاكاة النموذج الأوروبى فاندفع بلا ترو حتى كان حكمه يمثل البدايات الحقيقية للتدخل الأجنبى فى شئون مصر(٢) .

---

(١) فى تفصيل ذلك راجع : ابراهيم شلبى ، تطور النظم السياسية والدستورية - دار الفكر العربى ، ص ٧٩ وما بعدها .

(٢) سعاد الشرقاوى ، عبدالله ناصف ، المرجع السابق ، ص ٢٣٩ .

على أنه رغم الإصلاحات الداخلية التى حدثت فى عهد سـعيد إلا أن نظام الحكم ظل فرديا مطلقا . إلى أن توفى محمـد سـعيد فـى ١٨ ينـاير ١٨٦٣. وتولى من بعده إسماعيل إبن إبراهيم ودخلت مصر عهدا جديدا .

الفصل الثانى

إدخال النظام النيابى فى مصر

فى عهد اسماعيل وحتى بدايات عهد توفيق

تولى اسماعيل حكم مصر فى ١٨ يناير ١٨٦٣ ، وظل الحكم فرديا مطلقا حتى عام ١٨٦٦ حيث أدخل النظام النيابى فى مصر وأنشأ فى مصر ما عرف بمجلس شورى النواب فى سنة ١٨٦٦ . وكان هذا التطور ثمرة من ثمار الحركة الفكرية التى بدأها محمد على . كما كان من ثمارها أيضا قيام الثورة العرابية وصدور دستور سنة ١٨٨٢ .

وعلى ذلك سوف نقسم هذا الفصل إلى مبحثين نتناول فى :

الأول : مجلس شورى النواب ونشأة نظام الوزارة المسئولة .

والثانى : دستور سنة ١٨٨٢ .

المبحث الأول

مجلس شورى النواب ونشأة نظام الوزارة المسئولة

وسوف نقسم هذا المبحث إلى مطلبين نتناول فى الأول : مجلس شورى النواب وفى الثانى : نبحث فيه نشأة الوزارة المسئولة .

المطلب الأول

مجلس شورى النواب

تقررت الأحكام الخاصة بمجلس شورى النواب فى وثيقتين دستوريتين صدرتا فى يوم واحد هو ٢٢ أكتوبر سنة ١٨٦٦ تسمى الأولى

«لائحة تأسيس مجلس شورى النواب وانتخاب أعضائه» والثانيــة «حـدود ونظام مجلس شورى النواب»(١) .

ويمثل مجلس شورى النواب أول مجلس ينتخب فيه أعضـــاء مـن الشعب المصرى .

ومن ثم سوف نقوم بدراسته من الجوانب الآتية :

أولا : تكوينه .

ثانيا : مركزه القانونى .

ثالثا : المركز القانونى لأعضائه .

أولا : تكوينـــه :

تتعلق أحكام تكوين المجلس بتحديد شروط الناخب ثم شروط العضـو وبعد ذلك بيان طريقة الانتخاب .

١- شروط الناخب :

تشددت لائحة ١٨٦٦ فى تشكيل هيئة الناخبين فكان ناخبو المجلـس هم مشايخ البلاد بالنسبة للأقاليم والأعيان بالنسبة للمحافظات وبررت اللائحة فى المادة ٧ بقولها «حيث أن كل بلد ، عليــه مشــايخ معينــون ، برغبـة الأهالى فبالطبع هم المنتخبون ، من طرف أهالى ذلك البلد ، والنائبون عنـهم لانتخاب نوابهم واشترطت المادة ٤ من اللائحة ، أنه «يلزم أن يكونوا مـن الذين لم يحكم على أموالهم وأملاكهم بأحكام الإفلاس وتعلقت بها حقوق للغير إلا إذا أعيدت تلك الحقوق إليهم وأن لا يكون سبق مجازاتهم بالليمان والطرد بحكم ، وألا يكونوا من الأشخاص الداخلين سلك العسكرية تحت السلاح» .

---

(١) راجع نصوصهما فى مؤلف : سعاد الشرقاوى ، عبدالله ناصف ، المرجع السابق ، ص ٢٥٨ وما بعدها .

كما اشترطت المادة ٦١ من لائحة النظامنامة على أنه فى الانتخـاب الحادى عشر يلزم أن يكون لهم إلمام بالقراءة والكتابة .

٢- شروط العضـو :

نصت المادة ٢ من اللائحة علي الشروط الواجب توافرها فى العضو وهى كالآتى :

١-أن يكون بالغا من العمر خمسة وعشرين عاما على الأقل .
٢-أن يكون موصوفا بالرشد والكمال .
٣-أن يكون من الأشخاص المعلومين عند الحكومة بأنه من الأهالى التابعين لها .
٤-أن يكون من أبناء الوطن .
٥-واشترطت المادة ٦١ من لائحة النظامنامة على أنـه يشـترط – فـى الانتخاب السابع – أن يكون له دراية بالقراءة والكتابة .

وقد نصت المادتين ٣ ، ٥ من اللائحة علـى اسـتبعاد عـدد مـن الأشخاص وحرمانهم من عضوية المجلس وهم .

١-الذين حكم على أموالهم وأملاكهم بأحكام الإفلاس وتعلقت بـها حقـوق للغير إلا إذا أعيدت تلك الحقوق التى حرموا منها .
٢-الفقراء المحتاجون .
٣-الأشخاص الذين أعينوا على حالهم ، قبل الانتخاب بسنة .
٤-الأشخاص الذين صار مجازاتهم باليمان والطرد بحكم .
٥-المستخدمون فى الخدمات الميرية والمستخدمون فى الجهات الخارجـة عن الميرى سواء كانوا من العمد والوجوه أو غيرهم .
٦-الداخلون سلك العسكرية سواء أكانوا تحت السلاح أو إمداديين .

ويتضح من الشروط السابقة سواء فى الناخب أم فى العضو تشدد اللائحة فى هذه الشروط ، وهو أمر كان يتلاءم وظروف المجتمع فى هذا الوقت .

بل أن هذه اللائحة قد عالجت بصورة تدعو إلى الإعجاب أمية الناخب وأمية العضو . وهو أمر ملفت للنظر نحن فى حاجة إليه فى يومنا هذا .

٣-كيفية الانتخاب :

نصت المادة ٦ على أن انتخاب الأعضاء من الأقاليم ، يلزم أن يكون على حساب تعداد السكان ، ويجب انتخاب واحد أو اثنين عن كل قسم من أقسام المديريات حسب كبر القسم وصغره . وحددت للقاهرة ٣ أعضاء وللإسكندرية ٢ ودمياط عضو واحد .

وحسب المادة ٨ يتم التصويت فى صناديق مغلقة . يفتح بعد انتهاء التصويت ويفوز بالعضوية الحاصل على أكبر الأصوات . فإن تساوى اثنان فى عدد الأصوات فتجرى بينهم قرعة .

ثانيا : اختصاصات مجلس شورى النواب ومدته وعدد أعضائه وكيفية التصويت فيه :

اختصاصات مجلس شورى النواب . استشارية ورأيه غير ملزم والحكومة هى التى تعرض عليه الأمور التى يمكن بحثها . كما لا يجوز له قبول طلبات من الأفراد .

وذلك واضح فى نص المادة الأولى من اللائحة الأساسية «تأسيس هذا المجلس مبنى على المداولة فى المنافع الداخلية ، والشعورات التى تراها

الحكومة ، أنها من خصايص المجلس ليصير المذاكرة . وإعطاء الرأى عنها وعرض جميع ذلك للحضرة الخديوية» .

كما نصت المادة ١٨ منها على أنه «لا يجوز قبول عرض حـــالات من أحد ما بالمجلس» .

أما عن مدة المجلس فهى ثلاث سنوات ودور انعقاده شهران من ١٥ ديسمبر إلى ١٥ فبراير من كل سنة[١] . وكان الخديوى هو الذى يدعوه إلـــى الانعقاد ويفض دورته وله أن يؤجله . كما أنه هو الذى يعين رئيسه ووكيلــه وكان عدد أعضائه ٧٥ عضوا .

ولانعقاد المجلس كان يشترط حضور ثلثا الأعضاء فأكثر . فإن لـــم يتوافر هذا النصاب يؤجل الاجتماع إلى اليوم التالى . ويتم أخذ الـــرأى فـــى المجلس بالأغلبية المطلقة بشرط توافر نصاب الحضور أى ثلثى الأعضاء .

ثالثا : الأحكام الخاصة بأعضاء المجلس :

تتمثل هذه الأحكام فى واجباتهم وحصانتهم وسقوط العضوية عنهم .

١-واجبـــات العضويـــة :

١-حضور العضو اجتماعات المجلس شخصيا ولا يجوز أن يوكـــل غيره فى ذلك .

وكانت اللائحة ترتب على عدم حضور العضو سلطة المجلس فـــى ترتيب عقوبات على من لا يحضر . إذ تنص المادة ١٢ من لائحة النظامنامة

---

(١) حددت المادة ١٦ هذه المدة بالشهور القبطية حيث نصت على «أن عقد المجلس يكون فى هذا العام فى ١٠ هاتور لغاية ١٠ طوبة ، وأما فى السنين الآتية فيصير انعقـــاده فى ١٥ كيهك لغاية ١٥ أمشير» .

على ما يلى : «مجلس شورى النواب ، له أن يجبر على الحضور بالشورى كل من لم يمنعه مانع صحيح معتبر فى الحضور ، وذلك بواسطة ترتيب عقوبات على من لم يحضر مجلس الشورى ، وكل رئيس قلم من الأقلام يعطى إلى رئيس مجلس الشورى قائمة فى كل يوم صباحا بمن حضر من الأعضاء ومن لم يحضر» .

وفى الحقيقة هذا النص يواجه مشكلة غياب الأعضاء بصورة جدية تكفل حضورهم . وهى مشكلة تعانى منها برلمانات اليوم وتكاد تتسبب فى إجهاض فكرة النظام النيابى كله .

٢-حصانة الأعضاء :

نصت المادة ٥٣ من لائحة النظامنامة على حصانة الأعضاء بقولها «فى مدة افتتاح مجلس الشورى . وفى الأيام المحددة له لا تعمل دعوى على أحد من أعضائه بوجه من الوجوه إلا أن كان (لا سمح الله) حصل من أحد منهم مادة قتل فظيع لا يعد من أعضاء مجلس الشورى ، ويتعين بدله» .

وبذلك فإن العضو يتمتع بالحصانة ما عدا إذا ارتكب جريمة القتل العمل والتى تتسبب فى فقده العضوية .

٣-سقوط العضوية :

تسقط عضوية العضو فى عدة حالات :

أ - حالة عدم حضورة جلسات المجلس بعد إعلانه بعدم قبول عذره .

ب – إذا ارتكب جريمة قتل عمد .

جـ- إذا فقد أحد شروط العضوية .

وإذا تحققت إحدى هذه الحالات فيجب انتخاب غيره بذات الطريقة ومن نفس الجهة .

تلك أهم الأحكام التى استحدثها نظام مجلس شورى النواب . وواضح أنها أحكام جديدة على الحياة الدستورية والسياسية فى مصر آنذاك .

ورغم أن هذا النظام لم يطبق فى جو عام يحفظ للحرية كيانها وللأفراد حقوقهم . كما أن اختصاصاته كانت استشارية إلا أنه من وجهة نظرنا كان يمثل نقلة نوعية كبيرة فى الحياة السياسية المصرية فى هذا الوقت .

المطلب الثانى

نشأة الوزارة المسئولة

إذا كان من مناقب الخديوى اسماعيل أنه أدخل النظام النيابى إلى مصر ، وحاول تحديث مصر فى جوانب كثيرة لا سيما الثقافية منها . فإن الجانب المظلم من عهد اسماعيل يتمثل فى الاستدانة بغير حدود[1] . حتى باتت سببا للتدخل الأجنبى فى شئون مصر ومهدت الطريق أمام احتلالها .

(١) يقتضى الأنصاف القول بأن الاستدانة بدأت بكثافة فى عهد سعيد باشا حتى بلغ الدين العام عند وفاته ١١,١٦٠,٠٠٠ جنيه انجليزى . أما فى عهد الخديوى اسماعيل فقد فتحت أبواب الاستدانة على مصراعيها وبلا حدود وبلغت الديون فى عهد اسماعيل ١٢٦.٣٥٤,٣٦٠ جنيه انجليزى . راجع سعاد الشرقاوى ، عبدالله ناصف – المرجع السابق ، ص ٢٥٠ .

وأمام ضغط الدول الدائنة فرض نظام المراقبة الثنائية . ومن مقتضاه أن يشرف على النظام المالى المصرى مندوب انجليزى علـــى الإيــرادات وآخر فرنسى على المصروفات .

ولم يتحسن الوضع المالى لمصر . وشكلت لجنة تحقيــق وخلصــت هذه اللجنة إلى ضرورة تنازل الخديوى عن سلطاته المطلقة وإقامـــة نظــام الوزارة المسئولة على أن تتضمن وزير انجليزى يختــص بالماليــة وآخــر فرنسى للأشغال . وخضع الخديوى وما كان له أن يرفــض فقــد خرجــت الأمور من يديه لتتصرف فيها الدول الدائنة . وتم تشكيل الـــوزارة برئاســة نوبار باشا وكانت مسئولة أمام الخديوى وليس أمام مجلس شورى النــواب . ودخل فى عضويتها وزيران أجنبيان أحدهما فرنسى للأشغال ويدعى المسيو دى بلنيير والانجليزى للمالية السير ريفرزويلسن . وتملك هذان الوزيـــران الأمر وبدت إدارة البلاد حقاً خالصا لـــهما وأصبحــت ســلطات الخديــوى والوزراء سلطات شكلية .

وكان لهذه الأحداث أثر فعال فى ظهور الروح الدستورية فى مصــر فى أواخر عهد اسماعيل وزاد اهتمام الرأى العام بالحياة العامـــة والمســائل السياسية ونشطت الحياة الفكرية وظهرت دعوات المصلحين أمثـــال جمــال الدين الأفغانى ومحمد عبده . وبدأت مطالب الشعب تتبلور فى إبعاد الوزراء الأجانب وتقوية سلطات مجلس شورى النواب . وأن تكون الوزارة مســئولة أمامه وليس أمام الخديوى . وتم رفع التماس إلى الخديوى من الأعيان وكبار الموظفين والعلماء ورجال الدين والجيش بذلك . فوافق الخديوى على ذلـــك وأسند رئاسة الوزارة إلى شريف باشا الذى شكل وزارة وطنية . وتم استبعاد الوزيرين الأجنبيين وتقررت مسئوليتها أمام مجلس النواب ، وعمد شـــريف باشا إلى توسيع اختصاصات مجلس شورى النواب .

على أن هذا التطور لم يكن ليرضى انجلترا وفرنسا فقد حاولتا إعادة الوزيرين الانجليزى والفرنسى إلى الوزارة . وإزاء فشلهما فى ذلك تـــآمرا ضد الخديوى وخلعاه جزاء لوقوفه فى صف الحركة الوطنية . ليرسم لــه القدر موقفا مشرفا فى أخريات عهده بالسلطة . وإن كــانت مقدماتــه ممــا اقترفت يداه[1] .

المبحث الثانى

تولى توفيق وقيام الثورة العرابية وإصدار دستور سنة ١٨٨٢

على إثر عزل الخديوى اسماعيل تولى أبنه الخديوى توفيق . وترتب على ذلك استقالة شريف باشا . إلا أن توفيق كلفه مرة ثانية بتشكيل الوزارة. وعمل شريف باشا على إقناعه بإصدار دستور ١٨٧٩ ولكنه رفض فــترتب على ذلك استقالة شريف باشا . وتولى الخديوى جميــع الســلطات . حتــى

---

(١) ويعبر عبدالرحمن الرافعى عن ذلك بقوله «وليس يسع الكاتب المنصف إلا أن يقــر بالعطف على اسماعيل والإعجاب بما أبداه من الشجاعة والإباء فى الأزمـــة التــى انتهت بنزوله عن العرش ورحيله إلى منفاه ، فقد كان حقا عظيمـــا فــى موقفــه ، شجاعا فى محنته ، وناهيك بشجاعة جعلته يغامر بعرشه فى سبيل مقاومـــة الــدول الأوربية جمعاء فلو هو ارتقى الذل والهوان وأذعن لمطالب الدول ، وقبــل عــودة الوزيرين الأوروبيين يسيطران على حكومة مصر ومصايرها ، ليضمن لنفسه البقاء على عرشه ، ولكنه أثر المقاومة على الاستمساك بالعرش ، وقليــل مــن الملــوك والأمراء من يضحون بالعرش فى سبيل المحافظة على حقوق البلاد» . عبدالرحمــن الرافعى - عصر اسماعيل ، الجزء الثانى ، ص ٢٣٢ .

ساءت الأمور واضطربت فعهد بتشكيل الوزارة إلى رياض باشا . فازدادت الأمور اضطرابا . وتعالت أصوات المصلحين ، وتكون الحزب الوطنى واستهدف إنقاذ البلاد مما آلت إليه الأمور .

ووجدت هذه الأصوات صدى فى الجيش المصرى بين ضباطه وجنوده المصريين وقامت الحركة العرابية . للمطالبة بإصلاح أحوال الجيش. وما لبثت الحركة أن حظيت بتأييد شعبى . وعرض عرابى مطالب الجيش والشعب على الخديو فى مساجلة تاريخية فى ميدان عابدين[1] . وتمنع الخديوى فى البداية على أنه لما استشعر الخطر من اجتماع الشعب والجيش على كلمة سواء استجاب جزئيا لمطالب الشعب . فأقال وزارة رياض باشا وأمر بتكليف شريف باشا بتشكيل وزارة جديدة وأجريت الانتخابات وشكل مجلس شورى النواب طبقا للقانون الأساسى سنة ١٨٦٦ . وأصدر هذا المجلس دستور ١٨٨٢ والذى صادق عليه الخديوى فى ٨ فبراير ١٨٨٢ بعد استقالة شريف باشا وتشكيل وزارة البارودى .

---

(١) يذكر وقائع هذا الحدث التاريخى الهام عبدالرحمن الرافعى – فى كتابه مصر – الثورة العرابية – العدد الثالث – ص ٦٥ وما بعدها بقوله «ولما وقف عرابى أمام الخديو وحياه التحية العسكرية خاطبه الخديو توفيق بقوله "ما هى أسباب حضورك إلى هنا" ؟ فأجابه عرابى : "جئنا يا مولاى لنعرض عليك طلبات الجيش والأمة ، وكلها طلبات عادلة" فقال الخديو : "ما هى الطلبات؟ فأجابه هى عزل رياض باشا ، وتشكيل مجلس النواب وإبلاغ عدد الجيش إلى العدد المعين فى الفرمانات السلطانية" فقال الخديو : كل هذه الطلبات لا حق لكم فيها ، وأنا خديوى البلد وأعمل زى ما أنا عاوز . فقال عرابى «ونحن لسنا عبيدا ولا نورث بعد اليوم" فلما وصل الحوار إلى هذا الحد أشار المستر كوكس (قنصل انجلترا) على الخديو بالرجوع إلى السراى» .

الملامح الأساسية لدستور ١٨٨٢ :

١- طريقة وضعه : يذهب الرأى الراجح فى الفقه المصرى إلى أن هذا الدستور صدر عن طريق العقد . فهو لم يكن وليد إرادة الخديوى وحده . بل أنه تم باتفاق بينه وبين مجلس شورى النواب . وجاء فى ديباجة هذا الدستور ما ينبئ بأنه صدر عن طريق العقد . إذ جاء فيه «نحن خديوى مصر .. بعد الإطلاع على أمرنا الصادر بتاريخ ... وبناء على ما قرره مجلس النواب وموافقة مجلس النظار نأمر بما هو آت[1] .

٢- تعديل الدستور : نصت المادة ٥٠ من هذا الدستور على أن «للمجلس الحق أن يعدل هذه اللائحة الأساسية بالاتفاق مع مجلس النظارة» فهو يعدل بإجراءات تعديل القوانين العادية ومن ثم فهو دستور مرن .

٣- نظام الحكم فى دستور ١٨٨٢ : يعتبر هذا الدستور أول دستور ديمقراطى تعرفه مصر . يعترف بحقوق سياسية غاية فى الأهمية للشعب . فقد أخذ بالنظام النيابى بعناصره المعروفة من برلمان منتخب ووزارة مسئولة .

فقد أقام نظام نيابيا . فالمادة الأولى نصت على أن «تعيين أعضاء مجلس النواب يكون بالانتخاب» . كما نصت المادة السادسة على أن «النائب وكيل عن عموم الأهالى فى القطر المصرى ..» فقررت مبدأ أن البرلمان يمثل الأمة بأسرها .

---

(١) مصطفى أبو زيد فهمى – المرجع السابق – ص ٢٥ ، ثروت بدوى ، المرجع السابق ، ص ٢٠٠ ، رمزى الشاعر ، النظام الدستورى المصرى ، ص ٥١ ، سعاد الشرقاوى ، عبدالله ناصف ، المرجع السابق ، ص ٢٨١ .

وكان البرلمان ولأول مرة فى مصر يمارس سلطات فعلية تتمثل فى التشريع وإقرار عقود الالتزام ومقاولة الأشغال العامة وبيع أملاك الحكومة . وتأكيدا لاستقلال عضو البرلمان قرر له الحصانة البرلمانية .

وأخذ من النظام النيابى صورته البرلمانية . فأقر مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية ونزع عن الخديوى كل سلطة فعلية وما بقى له إلا سلطة شرفية واسمية .

وتمارس السلطة وزارة مسئولة . كما أقام توازنا بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية . فنظم مظاهر للتعاون بينهما فكان للسلطة التشريعية سلطة التشريع وللحكومة اقتراح القوانين والتصديق عليها . أما مظاهر الرقابة فكان أعضاء البرلمان يملكون توجيه الأسئلة والاستجوابات إلى الوزراء وما يترتب عليه من إثارة مسئولية الوزير الفردية أو مسئولية الوزارة التضامنية . كما أعطى للسلطة التنفيذية ممثلة فى الخديوى حل مجلس النواب إن حدث خلاف بين الحكومة والمجلس وتعذر الإصلاح بينهما .

٤- تطبيق دستور ١٨٨٢ : لم يطبق هذا الدستور الذى مثل أملا غاليا للمصريين إلا بضعة شهور قليلة . وعلى إثرها تقدم مندوبا انجلترا وفرنسا بمذكرة إلى الخديوى فى ٧ يناير ١٨٨٢ تطلب منع مجلس النواب من حق تقرير الميزانية وذلك لتعلقها بحقوق الدول الدائنة .

ورأى شريف باشا أن يؤجل نظر الأمر فى مجلس النواب حتى لا يحدث فى الأمر أزمة تصرفه عن استكمال الحكم الدستورى فرفض مجلس

النواب ذلك . مما أدى إلى استقالة شريف . وخلفه فى رئاسة الوزارة محمود سامى البارودى وهى الوزارة التى عين فيها عرابى وزيرا للحربية[١] .

وما هى إلا أسابيع قليلة إلا وأرسلت انجلترا وفرنسا مذكرة مشتركة فى ٢٥ مايو ١٨٨٢ يطلبان فيها إسقاط الوزارة وكان الأسطول الانجليزى فى نفس الوقت يرابض قرب الاسكندرية . ولما قبل الخديوى المذكرة . استقالت الوزارة فى ٢٦ مايو ١٨٨٢ ، واضطربت الأمور . ورفض جميع الزعماء الوطنيين تأليف الوزارة وبقيت الأمور فى اضطراب حتى حدثت مذبحة الاسكندرية فى ١١ يونيو ١٨٨٢[٢] . وفى ٢٠ يونيو ١٨٨٢ تألفت

---

(١) ومما يذكره الأستاذ عبدالرحمن الرافعى فى هذه المسألة «وقد كان يجدر بالنواب أن يتريثوا فى الأمر ، وألا ينقلبوا بهذه السرعة على من كان موضع آمالهم حتى الأمس ، ومما يستوقف النظر ويدعو إلى الأسف ، أن يكون أول عمل هام لمجلس النواب هو التخلص من الرجل الذى أنشأه وناضل من أجله ووضع نظامه الأساسى ولكنها الأهواء والمطامع كان لها الأثر البالغ فى ركوب هذا المسلك . المرجع السابق ص ١٠٢ ويقيناً لأن الثورة العرابية – قد بدات تسلك سبيلا بعيدا عن الحكمة من يوم أن اتفق عرابى وصحبه على اسقاط وزارة شريف وبدأت بذلك مرحلتها الثانية ، فإن شريف كان بلا نزاع أقدر من البارودى على حسن تدبير الأمور فى تلك الأوقات العصيبة إذ له من ماضيه السياسى وثقافته واختباره ما يجعل له كفاية ممتازة فى الاضطلاع بالمهام السياسية أما البارودى فقد كانت نشأته أدبية وحربية فحسب وعلى أنه من أعلام الأدب وكبار الشعراء وله فى ذلك المقام الذى لا يبارى ولكن هذه المزايا ليست هى المطلوبة لتصريف سياسة مصر وخاصة فى ذلك العصر المضطرب ...» . المرجع السابق ، ص ١٠٤ .

(٢) بدأت هذه المذبحة بمشادة كلامية بين أحد المالطيين ومصرى فى الاسكندرية ، فالمالطى استأجر حمارا طوال النهار وعندما طالبه المصرى بالأجر أعطى له قرش صاغ واحد فجادله فى قلة الأجر فخرج سكينا وقتله . فما كان من رفاق القتيل وأهل شارعه إلا أن هجموا على الأجانب ودارت مذبحة كبيرة راح ضحيتها ==

وزارة اسماعيل راغب بعد أن قبل الخديوى شروطه ببقاء النظـــام النيـــابى وعدم تدخل الجانب فى شئون الدولة المصرية . وما لبث أن أقال الخديـــوى وزارة أسماعيل راغب فى سنة ١٨٨٢ . وتألفت وزارة محمد شريف باشا . وظلت قائمة حتى تم احتلال مصر فى يوم الجمعة ١٥ سبتمبر ١٨٨٢ عــن طريق قناة السويس .

=٤٩ شخصا منهم ٣٨ من الأجانب والباقون مـــن المصريـــن . فــى تفـــاصيل المذبحة راجع عبدالرحمن الرافعى - الثورة العرابية - المرجع الســـابق ، ص ١٢٦ وما بعدها .

الفصل الثالث

عودة الحكم المطلق بعد الاحتلال البريطانى وحتى صدور دستور سنة ١٩٢٣

بعد تمام الاحتلال البريطانى لمصر صار معقد الأمور بيد انجلترا فعملت على إلغاء الحكم الدستورى . واستبدلت به «نظاما يجعل سلطة الأمة معدومة حكما وفعلا وصدر المرسوم الخديوى بهذا النظام ، فى أول مايو سنة ١٨٨٣ وهو المعروف بالقانون النظامى ، فأنشأ مجلس شورى القوانين، والجمعية العمومية . وهما هيئتان محرومتان من كل سلطة ، وظل هذا النظام مضروبا على البلاد من سنة ١٨٨٣ إلى سنة ١٩١٣ أى زهاء ثلاثين سنة إلى أن حل محله نظام الجمعية التشريعية سنة ١٩١٣ وهو ايضا من وضع الاحتلال ومن النظم التى كان مقصودا منها إهدار سلطة الأمة وتعطيل نهضتها القومية ..»[١] .

وعلى ذلك سوف نتناول القانون النظامى فى مبحث أول .

وفى مبحث ثانى : نظام الجمعية التشريعية سنة ١٩١٣ .

المبحث الأول

القانون النظامى سنة ١٨٨٢

فى أواخر سنة ١٨٨٢ وبعد تمام الاحتلال ندبت بريطانيا اللورد دوفرين سفيرها فى الأستانة آنذاك لكتابة تقرير عن الحالة المصرية ونظام

---

(١) عبدالرحمن الرافعى ، المرجع السابق ، ص ٢٢٦ .

الحكم المناسب لها فتوجه إلى مصر . وقدم تقريره إلـــى وزيـــر خارجيـــة بريطانيا فى ٦ فبراير ١٨٨٣ وجاء فيه «.. أن هذا النظام يجب أن يؤســس على القاعدتين المسلم بهما عند الدول الحديثة : الاستقلال الذاتـــى والحكـــم الدستورى . أما الأول فليس فى مقدور مصر الحصول عليه آجـــلا . وأمـــا الثانى فلا يؤمل أن تتمتع به إلا تدريجيا . إذ لا فائدة من منحها دستورا على الورق . فإن ذلك قلما يوصل إلى الغاية المنشودة فضـــلا عـــن أن النظـــام الدستورى لا يستقر فى أرض إلا إذا نما فيها ببـــطء وتـــدرج مـــع الزمـــن وخصوصا فى بلد كمصر ليس فيه اثرا للحرية الدستورية ... فكل أمة قضت دهرا طويلا فى الرق والعبودية تكون اليد القوية أصلـــح لـــها مـــن الحكـــم الدستورى اللين ...»[١] .

وترتيبا على ما سبق صدر القانون النظامى فى أول مايو ١٨٨٣ وقد أنشأ هذا القانون مجالس المديريات ومجلس شـــورى القوانيـــن والجمعيـــة العمومية ومجلس شورى الحكومة .

ويغلب على هذه المجالس الطابع الشكلى ، فضلا عن أنها مجردة من أى اختصاصات وليس لهما سلطة التقرير فيما يعرض عليها من أمور .

وسوف نلقى الضوء على هذه المجالس .

أولا : مجالس المديريات :

وهو مجلس ينشأ فى كل مديرية يختلف عدد أعضائه حسب ظـــروف كل مديرية . ويكون بالانتخاب . ومدته ست سنوات .

---

(١) راجع التقرير كاملا مؤلف السيد صبرى ، المرجع السابق هامش ص ٢٧٤ وهامش ص ٢٧٥ .

يجتمع في كل سنة مرة واحدة فقط ، وينظر فى المصـــالح المحليــة ورأيه استشارى .

ثانيا : مجلس شورى القوانين :

١- يتكون من ثلاثين عضوا وعضويتهم نوعان : الأولـــى دائمــة وتشمل ١٤ عضوا يعينهم الخديوى بناء علــى عــرض مجلــس النظــار . والآخرين وعددهم ١٦ عضوا فكانوا ينتخبون من الشعب .

ويعين الخديوى رئيس المجلس ووكيله على أن يكون أحدهمــا مــن المعينين والآخر من المنتخبين .

٢- اختصاصات المجلس استشارية ، فله أن يبدى رأيا فى أى قانون أو أمر يشتمل على لائحة إدارة عمومية . وله أيضا أن يطلب من الحكومــة تقديم مشروعات قوانين أو أوامر عالية متعلقة بالإدارة العمومية .

وللمجلس النظر فى العرائض التى يقدمها المصريون وله أن يقبلــها أو يرفضها . فإن قبلها يحيلها إلى الناظر المختص . وله أن يبدى رأيا فــى الميزانية ، وله وضع لائحته الداخلية . وله توجيــه أسـئلة إلــى النظــار (الوزراء) .

٣- سير العمل فى المجلس . يجتمع المجلس فى كل شهرين مرة إلا إذا استدعت الظروف غير ذلك . وكان للخديوى حق حل المجلس ، وفــض جلساته .

ثالثا : الجمعيــة العموميــة :

تتكون من ٨٣ عضوا على الوجه التالى :

النظار وعددهم ٧ أعضاء – وزئيس ووكيلا وأعضاء مجلس شورى النواب وعددهم ثلاثون – والباقى من الأعيان وينتخبون عن المحافظات والمديريات عن طريق الانتخاب على درجتين لمدة ست سنوات.

وتختص هذه الجمعية بإقرار فرض الضرائب والرسوم . وأيضا لها أن تبدي رأيها فى ما تعرضه عليها الحكومة من موضوعات بخلاف اختصاصات استشارية أخرى غير ذات أهمية مثل إنشاء أو إبطال ترعة أو ما شابه ذلك .

رابعا : مجلس شورى الحكومة :

وكان يتكون من خمسة أعضاء يعينون لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد ومن المستشار القضائي ووكلاء النظارات ورؤساء أقلام قضايا المحاكم .

ويرأسه رئيس مجلس النظار وهو هيئة تنفيذية تساعد الحكومة وانقسم إلى دائرتين دائرة التشريع تعد مشروعات القوانين للحكومة . ودائرة الرأي وتبدي الآراء والفتاوي للحكومة وقد ألغى فى سنة ١٨٨٤ .

ويتضح مما سبق أن القانون الأساسى الصادر فى سنة ١٨٨٣ قد أنشأ مجالس شكلية ليس لها أية اختصاصات تشريعية أو سلطات رقابية . وكانت السلطات كلها مردها إلى سلطة الاحتلال ، بل إن مجلس النظار (الوزراء) لم يكن له سلطات تذكر . ولعل فى ذكر هذه الفقرة من برقية رئيس وزراء بريطانيا إلى اللورد كرومر Cormer المعتمد البريطانى فى مصر آنذاك بتاريخ ٤ يناير ١٨٨٤ ما يؤكد ذلك «.. ويجب على الوزراء والمديرين المصريين أن يكونوا على بينة من أن المسئولية الملقاة الآن على عاتق الحكومة البريطانية تضطرها إلى أن تصر على اتباع السياسة التى

تراها ، ومن الضرورى أن يتخلى عن منصبه كل وزير أو مدير لا يسير وفقا لهذه السياسة ، وأن حكومة جلالة الملكة لواثقة من أنه إذا اقتضت الحال استبدال أحد الوزراء فهناك من المصريين سواء من شغلوا منصب الوزارة أو شغلوا مناصب أقل درجة ، من هم على استعداد لتنفيذ الأوامر التى قد يصدرها إليهم الخديو بناء على نصائح حكومة جلالة الملكة»[١] .

على أن روح المقاومة الشعبية ما لبثت أن بدأت تعود رويدا رويدا فقد تكشفت نية انجلترا عن البقاء فى مصر . ومضت وعودها وعهودها أدراج الرياح . وبدأ الشعب يطالب عبر علمائه ومثقفيه بإعادة الحياة الدستورية . وظهر الزعيم المصرى العظيم مصطفى كامل من فيض هذا النور يجاهد بقلمه حينا ويفضح أساليب إنجلترا فى المحافل الدولية أحيانا أخرى . وأسس مصطفى كامل الحزب الوطنى فى سنة ١٩٠٧ وانضمت إليه كل طوائف الأمة وتوحدت فيه كلمتهم . حتى أرغمت بريطانيا أن تغير من أسلوبها فى حكم مصر خشية عواقب قد لا تحمد عقباها . وعلى إثر هذه الظروف صدر دستور سنة ١٩١٣ . ليكون حلقة جديدة من حلقات المراوغة والتسويف من قبل سلطات القصر والاحتلال .

المبحث الثانى

دستور سنة ١٩١٣

أنشأ هذا الدستور نظام الجمعية التشريعية وجرى تنظيمها على الوجه التالى :

١- **تكوينها** : تتكون من ثلاثة أنواع من الأعضاء :

---

(١) عبدالرحمن الرافعى : الثورة العرابية ، المرجع السابق ، ص ٢٢٥-٢٢٦ .

أ - أعضاء منتخبين . وعددهم ٦٦ عضوا .

ب - أعضاء بحكم القانون وهم النظار .

ج - أعضاء معينين من قبل الحكومة وعددهم ١٧ عضوا .

ومدة العضوية للمعينين والمنتخبين ست سنوات . ويتجدد انتخاب وتعيين ثلث كل منهما كل سنتين .

وللخديوى حق حل الجمعية بناء على عرض مجلس النظار ويجب إجراء الانتخاب والتعيين فى ٣ أشهر من تاريخ الحل .

وكانت الجمعية لها دور انعقاد يبدأ من أول نوفمبر حتى أخر شهر مايو من السنة الأخرى .

وتصدر الجمعية قراراتها بالأغلبية إلا فى الأحوال الأخرى التى تحددها المادة ٣٣ .

٢- اختصاصات الجمعية :

١-تختص الجمعية بإقرار فرض الضرائب والرسوم . ويعتبر هذا الاختصاص هو الوحيد التى تستطيع الجمعية أن تقرر فيه . وهو اختصاص كان معقودا أيضا للجمعية العمومية وبذات الكيفية فى ظل القانون الأساسى سنة ١٨٨٣ ولعل التفسير الأقرب إلى المنطق . وهو أن سلطة الاحتلال كانت تريد نفاق ومهادنة أصحاب الأراضى ورؤس الأموال لضمان ولاءهم وتأييدهم[1] . فكل سلطة مستبدة ومغتصبة تلجأ إلى إيجاد مؤيد لها وسند .

٢-أخذ الرأى فى القوانين .

(١) ابراهيم شلبى : المرجع السابق ، ص ٢٥٥ .

٣-تحضير مشروعات القوانين ماعدا ما يتعلق بالقوانين النظامية .
٤-حق تعديل ورفض مشروعات القوانين التى تقدمها الحكومة . وقد يؤدى إصرارها على رفض المشروع حل الجمعية .
٥-إبداء الرأى فيما يعرض عليها من الحكومة .
٦-إبداء الرأى فى القروض العامة ، والمشروعات العامة كشق الترع ومد خطوط السكك الحديدية والمصارف وخلافه .
٧-إبداء الرأى فى الميزانية والحساب الختامى .

وهذه الجمعية لم تنعقد غير دور واحد وأعلنت الحرب العالمية الأولى وتأجل اجتماعها مرة بعد أخرى حتى الغيت بصدور دستور سنة ١٩٢٣ .

وبعد إعلان الحرب العالمية الأولى . وانضمام تركيا إلى ألمانيا وحلفائها أعلنت إنجلترا الحماية البريطانية على مصر فى ١٩ ديسمبر ١٩١٤ وعزلت الخديوى عباس حلمى الذى كان فى زيارة لتركيا آنذاك . وولت الأمير حسين كامل وسُمى سلطان مصر . وأبلغته أن حقوق تركيا على مصر قد آلت إلى بريطانيا . وأعلنت الأحكام العرفية فى مصر تمشيا مع أجواء الحرب وسرى جو من الكآبة والوجوم والصمت بين طوائف الأمة المختلفة . وباتت مصر مرتعاً للقوات الأجنبية فقد كانت مسرحا لجانب كبير من الحرب العالمية الأولى . وتوفى السلطان حسين كامل وتولى السلطان فؤاد .

وبعد انتهاء الحرب العالمية الأولى بفوز بريطانيا وحلفائها . انتظر الشعب المصرى أن تنفذ انجلترا وعودها وترجع للشعب استقلاله . ولكنها تنصلت من هذه الوعود والعهود . فما كان من الشعب إلا أن قام بثورته

الشعبية المجيدة وهى ثورة ١٩١٩ وتوحدت طوائف الأمة جميعـــها وبعـد أحداث متتابعة صدر تصريح ٢٨ فبراير ١٩٢٢ والذى أعلن انتهاء الحمايـة البريطانية على مصر والاعتراف بها دولة مستقلة ذات سيادة مع تحفظـــات أربعة تجرى بها مفاوضات ودية بين البلدين :

١-تأمين المواصلات البريطانية فى مصر .

٢-الدفاع عن مصر ضد كل اعتداء أو تدخل أجنبى بالذات أو بالوساطة .

٣-حماية المصالح الأجنبية فى مصر وحماية الأقليات .

٤-الوضع الخاص للسودان .

وأصبحت مصر مملكة . واتخذ سلطان مصر لنفســه لقــب «ملـك مصر» وصدر على إثر هذه التطورات دستور ١٩ أبريل ١٩٢٣ .

الباب الثانى

النظام الدستورى فى مصر منذ صدور دستور سنة ١٩٢٣
وحتى قيام ثورة ٢٣ يوليه ١٩٥٢

تمهيـــد :

يمثل صدور دستور سنة ١٩٢٣ نقله نوعية كبـــيرة فـــى التطـــور الدستورى المصرى الحديث فمن ناحية أولى : فإن صدوره كان على إثـــر ثورة شعبية عارمة سنة ١٩١٩ على صلف المستعمر وفساد القصر . ومـــن ثم فإنه يمثل دستورا شعبيا حقق آمال الشعب آنذاك فى إقامة حكم ديمقراطـــى «نيابى - برلمانى» ومن ناحية ثانية ، فإن حياة هذا الدستور قـــد ارتبطـــت بكفاح الأمة ضد المستعمر والقصر . فكان دائما يطالب بالدستور والاستقلال فى كل الأوقات ولا سيما أوقات الاعتداء على الدستور وما أكثرها .

وعرفت مصر - فى ظل هذا الدستور - فترات متقطعة من الحيـــاة النيابية تخللها صدور دستور ١٩٣٠ . إلا أنها رغم قصرها كانت مؤثرة فى التطور السياسى فى مصر فى تلك الفترة .

ولهذا لم يكن من المستغرب أن يحظى هذا الدستور بدراسات فقهيـــة موسعة(١) .

وسوف نقسم هذا الباب إلى فصلين نتناول فى الفصل الأول : نظـــام الحكم فى دستور سنة ١٩٢٣ . وفى الثانى : نبحث الانقلاب على الدســـتور وصدور دستور سنة ١٩٣٠ .

---

(١) فى ذلك انظر : السيد صبرى ، المرجع السابق ، ص ٣٠٢ ، عبدالفتاح ساير داير ، المرجع السابق ، ص ٣٤٧ وما بعدها ، رمزى الشـــاعر ، النظـــام الدســـتورى ، المرجع السابق ، ص ٨٣ وما بعدها ، سعاد الشرقاوى ، عبدالله ناصف ، المرجـــع السابق ، ص ٣٤٥ وما بعدها ، بكر القبانى ، المرجع السابق ، ص ٣١٤ .

الفصل الأول

نظام الحكم فى دستور سنة ١٩٢٣

أقام دستور سنة ١٩٢٣ نظاما ملكيا نيابيا برلمانيا .

وإذا كان النظام الملكى أمر لا جديد فيه . فقد كانت الملكية وراثية فى أسرة محمد على . وكان الأمر الملكى رقم ٢٥ الصادر فى ١٣ ابريل سنة ١٩٢٢ . يحدد طريقة توارث العرش فى أسرة محمد على . بمقتضى المادة ٣٢ منه .

فإننا سوف نبين أسس النظام النيابى البرلمانى فى هذا الدستور وعلى ذلك نقسم هذا الفصل إلى مبحثين :

المبحث الأول : أسس النظام النيابى فى دستور سنة ١٩٢٣ .

المبحث الثانى : أسس النظام البرلمانى فى دستور سنة ١٩٢٣ .

المبحث الأول

أسس النظام النيابى فى دستور سنة ١٩٢٣

أخذ دستور سنة ١٩٢٣ بالنظام النيابى ، فنص فى المادة ٢٣ منه على أن «جميع السلطات مصدرها الأمة ، واستعمالها يكون على الوجه المبين بهذا الدستور» . فالأمة كشخص معنوى مجرد لا تستطيع أن تعبر عن إرادتها إلا عن طريق نواب يمارسون السلطة نيابة عنها ، وفى ذلك تنص المادة الأولى من الدستور على أن «مصر دولة ذات سيادة وهى

حرة مستقلة ملكها لا يتجزأ ولا ينزل عن شيء منه وحكومتها وراثية وشكلها نيابى» .

وإذا كانت الديمقراطية فى أصل معناها تعنى حكم الشعب نفسه بنفسه فإنها قد تكون مباشرة وفيها يمارس الشعب بنفسه السيادة . وقد يباشرها عن طريق مندوبين عن الشعب يختارهم لهذا الغرض فتكون نيابية وقد يؤخذ فى ممارستها بحل وسط حين يختار نواب عنه يمارسون جزءاً من السيادة ويمارس هو الجزء الآخر . وهذه هى الديمقراطية غير المباشرة .

وللنظام النيابى عدة خصائص ومميزات ترجع إلى ضرورة التوفيق بينه وبين المبدأ الديمقراطى ، كما ترجع إلى اختلاف النظام النيابى عن كل من الديمقراطية المباشرة والديمقراطية شبه المباشرة ، فالمبدأ الديمقراطى يقتضى - عند الأخذ بالنظام النيابى - أن يتكون البرلمان بالانتخاب وأن تكون له سلطات حقيقية تمييزا له عن الهيئات الاستشارية التى يمكن أن توجد فى ظل الديمقراطية المباشرة ، كما ينبغى أن يتحقق استقلال البرلمان بحيث ينفرد بعد انتخابه بمباشرة الحكم دون مشاركة من جانب المواطنين ، وهذا ما يميز النظام النيابى الخالص عن الديمقراطية شبه المباشرة . على إن استقلال البرلمان يقتضى أن نحدد طبيعة العلاقة بين النواب وناخبيهم»[١] .

والنظام النيابى يقوم على أركان أساسية هى كالآتى[٢] :

١-برلمان منتخب يمارس اختصاصات فعلية .

٢-وأن يمثل عضو البرلمان الأمة بأسرها .

---

(١) عاطف البنا : الوسيط فى النظم السياسية ،١٩٩٤، الطبعة الثانية ، ص٢٠٨-٢٠٩ .

(٢) عبدالفتاح ساير داير ، المرجع السابق ، ٣٥١ ، رمزى الشاعر : النظام الدستورى ، المرجع السابق ، ص ١٢٢ .

٣-استقلال البرلمان بمجرد انتخابه .

٤-تجديد انتخاب البرلمان دوريا .

وسوف نبين كيف أخذ دستور سنة ١٩٢٣ بهذه الأركان .

أولا : وجود برلمان منتخب يمارس سلطات فعلية :

يتطلب وجود نظام نيابى وجود برلمان منتخب من الشعب . وأن يحدد له الدستور اختصاصات فعلية . فانتخاب البرلمان هو الذى يعطى له الصفة النيابية . وتقرير اختصاصات فعلية هو الذى يفرق بينه وبين التنظيمات أو المجالس الاستشارية .

ودستور ١٩٢٣ قد نص فى المادة ٧٣ على أن «يتكون البرلمان من مجلسين : مجلس الشيوخ ومجلس النواب» .

ونصت المادة ٧٤ على أن «يؤلف مجلس الشيوخ من عدد من الأعضاء يعين الملك خمسيهم وينتخب الثلاثة الأخماس الباقون بالاقتراع العام على مقتضى أحكام قانون الانتخاب» .

وتنص المادة ٨٢ على أن «يؤلف مجلس النواب من أعضاء منتخبين بالاقتراع العام على مقتضى أحكام قانون الانتخاب» .

ونصت المادة ٢٤ من الدستور على أن «السلطة التشريعية يتولاها الملك بالاشتراك مع مجلس الشيوخ والنواب» وتنص المادة ٢٥ على أنه «لا يصدر قانون إلا إذا قرره وصدق عليه الملك» .

ومن مطالعة النصوص السابقة يتضح أن الركن الأول من أركان النظام النيابى قد توافر فى دستور سنة ١٩٢٣ وذلك على التفصيل التالى :

١- برلمان منتخب :

وكان يتكون من مجلسين : الأول مجلس النــواب والثــانى مجلــس الشيوخ . وعلى ذلك فإن هذا الدستور قد أخذ بنظام المجلسين . وقد غـــاير بينهما فى التشكيل وتحديد الاختصاصات وذلك على الوجه التالى :

أ ـ تكوين مجلس النواب :

تنص المادة ٨٢ من الدستور «يؤلف مجلس النواب مـــن أعضـــاء منتخبين بالاقتراع العام على مقتضى أحكام الانتخاب ...» ولم يحدد الدســتور عدداً ثابتا لأعضاء المجلس . بل إنه وضع قاعدة عامة تقضى بأن ينتخــب نائب واحد لكل ستين الفا أو كسر من هذا الرقم لا يقل عن ثلاثيـــن الفـــا . ويستثنى من ذلك المحافظات التى لا يبلغ تعدادها ثلاثين الفا يمثلـــها نـــائب واحد . مالم يلحقها قانون الانتخابات بمحافظة أو مديرية أخرى .

ويترتب على ذلك بطبيعة الحال عدم ثبات أعــداد مجلــس النــواب وتغيرها من دورة إلى أخرى . وعضوية المجلس خمس سنوات . ويختـــار المجلس رئيسه ووكيله عن طريق الانتخاب من بين أعضائه .

كما اشترط الدستور أن يبلغ سن النائب عند الانتخاب ثلاثون ســنة . وأن تتوافر فيه الشروط التى يحددها قانون الانتخاب .

ب- تكوين مجلس الشيوخ :

يتكون مجلس الشيوخ من عدد من الأعضاء يعين الملـــك خمســيهم وينتخب الثلاثة الأخماس الباقين عن طريق الاقتراع العام . (م. ٧٤) .

ولم يحدد الدستور عددا محددا ايضا لأعضاء مجلس الشيوخ . وإنمـا نص على أن كل مديرية أو محافظة يبلغ عدد أهاليها مائة وثمانين الفـــا أو

أكثر تنتخب عضوا عن هذا العدد أو كسر منه لا يقل عن تسعين الفا . وكل مديرية أو محافظة يقل عدد أهاليها عن تسعين الفا تنتخب عضوا مالم يلحقها قانون الانتخاب بمحافظة أخرى أو بمديرية . (م. ٧٥) .

ومدة العضوية فى مجلس الشيوخ المعينين ونصف المنتخبين كل خمس سنوات ، ومن انتهت مدته من الأعضاء يجوز إعادة انتخابه أو تعيينه.

ويعين رئيس مجلس الشيوخ من قبل الملك . وينتخب المجلس وكيليه. ويكون تعيين الرئيس وانتخاب الوكيلين لمدة سنتين قابلة للتجديد . (م ٨٠) .

واشترط الدستور أن يبلغ سن الشيخ عن الانتخاب أو التعيين أربعين سنة على الأقل .

وبالمقابلة بين تكوين المجلسين نجد أن الدستور قد غاير فى تشكيلهما وهو أمر مقبول فى ظل الأخذ بنظام المجلسين .

ففى حين يتكون مجلس النواب كله بالانتخاب . فإن مجلس الشيوخ يعين الملك خُمسى أعضائه . ويختار مجلس النواب رئيسه ووكيله بالانتخاب ، فإن الملك يعين رئيس مجلس الشيوخ . وفى حين يشترط فى عضو مجلس النواب أن تكون سنة ٣٠ سنة فإن الدستور يشترط أن يبلغ الشيخ ٤٠ سنة .

كما غاير الدستور بين المجلسين من ناحية عدد المواطنين الذين يمثلهم الشيخ أو النائب . وأيضا من ناحية عدد الأعضاء فعدد أعضاء مجلس النواب أكثر من عدد أعضاء مجلس الشيوخ .

٢- اختصاصات البرلمان :

فى النظام النيابى لا يكفى وجود البرلمان وإنما يجب أن يخول هذا البرلمان سلطات كاملة وحقيقية . فهو الذى ينوب عن الشعب

ويمارس السيادة نيابة عنه . ومن ثم كان من الطبيعي أن يخول سلطات حقيقية . وهذا ما دأب عليه دستور سنة ١٩٢٣ . فقد نصت المادة ٢٤ على أن «السلطة التشريعية يتولاها الملك بالاشتراك مع مجلسي النواب والشيوخ» ونصت المادة ٢٥ على أن «لا يصدر قانون إلا إذا قرره البرلمان وصدق عليه الملك» .

كما أن البرلمان كان يمارس وظيفة مالية بجوار الوظيفة التشريعية . فالمادة ١٣٨ من الدستور كانت تنص على «الميزانية الشاملة لإيرادات الدولة ومصروفاتها يجب تقديمها إلى البرلمان قبل ابتداء السنة المالية بثلاثة شهور على الأقل لفحصها واعتمادها ، والسنة المالية يعينها القانون» .

كما أن الدستور نظم للبرلمان اختصاص رقابي يمارسه على الحكومة فنص الدستور على حق البرلمان في توجيه الأسئلة والاستجوابات (م ١٠٧) . وحقه في إجراء تحقيق (م ١٠٨) وقرر الدستور حق مجلس النواب في اتهام الوزراء (م ٦٦) .

ونصت المادة ٦١ منه على مسئولية الوزراء أمام مجلس النواب سواء كانت مسئولية فردية أم مسئولية تضامنية .

وبذلك نخلص إلى أن الركن الأول من أركان النظام النيابي كان متحققاً في دستور ١٩٢٣ على الوجه السابق .

ثانيا : نيابة عضو البرلمان عن الأمة بكاملها :

ذلك أن من أسس النظام النيابي أن العضو ينوب عن الأمة بكاملها ومن ثم فإنه لا يلتزم تجاه أبناء دائرته بتعليمات معينة . وهذا المبدأ تحقق في دستور سنة ١٩٢٣ حيث نصت المادة ٩١ منه على أن «عضو البرلمان

ينوب عن الأمة كلها . ولا يجوز لناخبيه ولا للسلطة التى تعينه توكيله بـأمر على سبيل الإلزام» .

ونصت المادة ١١٨ على أن «يتناول كل عضو مكافأة سنوية تحـدد بقانون» . ويترتب على ذلك غل يد الناخبين عن إقالة نوابهم أو عزلـهم أو حق الناخبين فى حل البرلمان .

ثالثا : استقلال البرلمان بمجرد انتخابه :

وقف الدستور – على المظاهر النيابية المحضة فـى تنظيـم شـكل الحكومة فلم يخلط بها مظاهر أخرى من مظاهر الديمقراطية شبه المباشـرة مثل الاستفتاء الشعبي والاعتراض الشعبى باعتبار أن هذه المظـاهر تخـل باستقلال البرلمان تجاه الناخبين .

كما أنه لم يقرر حق الشعب فى حل أى من مجلسى البرلمان .

رابعا : تجديد انتخاب البرلمان دوريا :

تطلب الدستور أن يتجدد البرلمان دوريا ، علـى أنـه غـاير فـى إجراءات ذلك بالنسبة للمجلسين . فمجلس النواب يتجدد كل خمس سـنوات . أما مجلس الشيوخ فيتجدد كل عشر سنوات مع تجديده نصفيـا كـل خمـس سنوات ويسرى ذلك على الأعضاء المنتخبين والمعينين على السواء .

نخلص من جماع ما سبق أن دستور سنة ١٩٢٣ قد أتى بنظام نيابى توافرت أركانه وضوابطه على الوجه الذى سبق وحددناه واختار الدسـتور الصورة البرلمانية لكى يكون النظام نيابيا برلمانيا .

المبحث الثانى

أسس النظام البرلمانى فى دستور سنة ١٩٢٣

يقوم النظام البرلمانى على خصائص تقليدية . فهو يقوم على ثنائية الجهاز التنفيذى والفصل المرن بين السلطات وضرورة إقامة نوع من التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية .

أولا : ثنائية الجهاز التنفيذى فى دستور سنة ١٩٢٣ :

أقام الدستور السلطة التنفيذية على ملك غير مسئول يملك سلطات شرفية ورئيس حكومة وحكومة مسئولة تمارس السلطة ممارسة فعلية .

فالاختصاصات التى عددها الدستور للملك لا يستطيع أن يمارسها إلا عبر وزرائه .

١- رئيس دولة غير مسئول :

فالمادة ٢٣ منه تنص على أن «الملك هو رئيس الدولة الأعلى وذاته مصونة لا تمس» . ونصت المادة ٤٨ على أن «الملك يتولى السلطة التشريعية بالاشتراك مع مجلسى الشيوخ والبرلمان» وأعطى الدستور مجموعة من الاختصاصات يباشرها الملك مثل تعيين بعض الموظفين (م ٤٤) وحق ترتيب المصالح العامة (م ٤٤) وإصدار اللوائح (م ٣٧) وإعلان الأحكام العرفية (م ٤٥) إلا أن ممارسة هذه الاختصاصات كانت محكومة بالمبادئ السائدة فى النظام البرلمانى والتى كان ينص عليها الدستور فالمادة ٤٨ تنص على أن «الملك يتولى السلطة بواسطة وزرائه» والمادة ٦٠ تنص على «توقيعات الملك فى شئون الدولة يجب لنفاذها أن يوقع عليها رئيس مجلس الوزراء والوزراء المختصون» .

كما نصت المادة ٦٢ على أن «أوامر الملك شفهية أو كتابية لا تخلى الوزراء من المسئولية بحال» .

وحدث أنه فى سنة ١٩٢٤ اختلف الزعيم سعد زغلول رئيس الوزارة آنذاك مع الملك فى أمر تعيين الشيوخ (حيث للملك ٥/٢ من الأعضاء) ورأى رئيس الوزراء أنه يجب مناقشة الأمر فى مجلس الوزراء . ورأى الملك أنــه قرار يصدر بمطلق تقديره وتم الاتفاق بين الملك ورئيس الوزارة على تحكيم استاذ القانون البلجيكى البارون فان دى بوش والذى كان يعمل نائبــا لــدى المحاكم المختلطة . وانتهى رأيه إلى تأييد موقف رئيس الوزارة وجاء فــى تقريره «إن عدم مسئولية الملك يعتبر أساسا لهذا النظام الذى يقضــى بــأن الملك لا يتولى سلطته إلا بواسطة وزارئه» . وهو مبدأ لا يحتمل أى استثناء من الوجهة القانونية بل يمتد إلى جميع أعمال الملك . فإن استثنى عمل واحد فإن هذا الاستثناء يصيب النظام فى روحه وأساســه لذلــك أرى أن تعييــن أعضاء مجلس الشيوخ يجب أن يكون بنـــاء علــى مــا يعرضــه مجلــس الوزراء[١].

٢- وزارة مسئولــة :

نظمت المواد من ٥٧ إلى ٧٢ مجلس الوزراء . ونصت المــادة ٥٧ على أن «مجلس الوزراء هو المهيمن على مصالح الدولـــة» . واشــترطت المادة ٥٨ أن «لا يلى الوزارة إلا مصرى» . ونصت المادة ٥٩ علــى أنــه «لايلى الوزارة أحد من الأسرة المالكة» .

---

(١) عبدالرحمن الرافعى – فى أعقاب الثورة المصرية – الجـــزء الأول ، ص ١٤٧ ، مشار إليه لــدى رمــزى الشــاعر – النظــام الدســتورى ، المرجــع الســابق ، ص ١٠٨ .

وقرر الدستور مسئولية الوزارة سواء أكانت فردية أم تضامنية أمام مجلس النواب فالمادة ٦١ تنص على المسئولية الفردية والتضامنية بنصها على أن «الوزراء مسئولون متضامنين لدى مجلس النواب عن السياسة العامة للدولة وكل منهم مسئول عن أعمال وزارته» .

ثانيا : الفصل المرن بين السلطات :

يقوم النظام البرلمانى على خاصية الفصل المرن بين السلطات . وذلك على خلاف النظام الرئاسى الذى يقوم على الفصل الجامد بين السلطات. وقد أخذ دستور سنة ١٩٢٣ بالنظام البرلمانى وأقام فصلا مرنا بين السلطات وذلك على الوجه التالى :

فمن ناحية أولى : إذا كانت السلطة التشريعية تتمثل فى البرلمان بمجلسيه . فإن الملك ووزرائه يشتركون فى ممارسة السلطة التشريعية ، وذلك عن طريق : اقتراح القوانين فالمادة ٢٨ تنص على أن «للملك ولمجلس الشيوخ والنواب حق اقتراح القوانين – عدا ما كان منها خاصا بإنشاء الضرائب – ويصدرها (م ٣٤) . وله حق الاعتراض على القوانين . مادة ٣٥ «إذا لم ير الملك التصديق على مشروع قانون أقره البرلمان رده إليه فى مدى شهر لإعادة النظر فيه» .

ومن مظاهر الفصل المرن بين السلطات فى النظام البرلمانى أنه «إذا كانت الإدارة والعلاقات الخارجية من اختصاص الجهاز التنفيذى فإن البرلمان بما له من الرقابة السياسية على أعمال الحكومة ، وبما له من حق

التصديق على المعاهدات يمارس فى الواقع دورا هاما فى سير الإدارة والعلاقات الخارجية»[١] .

وهذا ما حققه دستور سنة ١٩٢٣ حيث نصت المادة ٤٦ على أن «.. كما أن معاهدات الصلح والتحالف والتجارة والملاحة وجميع المعاهدات التى يترتب عليها تعديل فى أراضى الدولة أو نقص فى حقوق سيادتها أو تحميل خزانتها شيئا من النفقات أو مساس بحقوق المصريين العامة والخاصة لا تكون نافذة إلا إذا وافق عليها البرلمان . ولا يجوز فى أى حال أن تكون الشروط السرية فى معاهدة ما مناقضة للشروط العلنية» .

ومن ثم فإن دستور سنة ١٩٢٣ حقق مبدأ الفصل المرن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية أما السلطة القضائية فهى مستقلة فالمادة ١٢٤ تنص على أن «القضاة مستقلون لا سلطان عليهم فى قضائهم لغير القانون وليس لأية سلطة فى الحكومة التدخل فى القضايا» .

ثالثا : التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية :

ولعل هذا التوازن هو أهم خصائص النظام البرلمانى الذى يقيمه بين السلطتين التشريعية والتنفيذية . وهذا التوازن لا يكون بتساوى اختصاصات السلطتين فقط . وإنما لما يوجد بين السلطتين من تداخل وتفاعل على درجة واحدة فلكل من السلطتين على السلطة الأخرى نفس الدرجة من التأثير[٢] .

ونظم دستور سنة ١٩٢٣ هذه العلاقة بين السلطتين على إيجاد نوع من الرقابة المتبادلة . وذلك على الوجه التالى :

---

(١) ثروت بدوى ، النظم السياسية ، ١٩٩٣ ، ص ٣٣٦ .

(٢) ثروت بدوى – الإشارة السابقة .

١- رقابة البرلمان للحكومة :

باستقراء نصوص دستور ١٩٢٣ نجد أنه نظم رقابة البرلمان على الحكومة . فقد قرر الدستور حق أعضاء البرلمان فى توجيه الأسئلة إلى الوزراء . وكذلك استجوابهم بمقتضى المادة ١٠٧ التى تنص على «لكل عضو من أعضاء البرلمان أن يوجه إلى الوزراء أسئلة أو استجوابات وذلك على الوجه الذى يبين باللائحة الداخلية لكل مجلس ولا تجرى المناقشة فى استجواب إلا بعد ثمانية أيام على الأقل من يوم تقديمه وذلك فى غير حالة الاستعجال وموافقة الوزير» .

كما أقر الدستور مسئولية الوزارة سواء كانت فردية أم تضامنية أمام البرلمان كما سبق وبينا .

٢- رقابة الحكومة للبرلمان :

أخطر هذه الصور بلا جدال ما قرره الدستور للملك من حق حل مجلس النواب حيث نصت المادة ٣٨ على أن «للملك حق حل مجلس النواب» وقد قيد الدستور هذا الحق بقيدين .

الأول : أن يشتمل قرار الحل على دعوة المندوبين لإجراء انتخابات جديدة فى ميعاد لا يتجاوز شهرين . وعلى تحديد ميعاد لاجتماع المجلس الجديد فى العشرة الأيام التالية لتمام الانتخاب .

والثانى : فيتمثل فى أنه لا يجوز حل المجلس الجديد لذات السبب الذى تم حل المجلس القديم بناء عليه .

على أنه رغم هذين القيدين إلا أن حق الحل قد أسئ استخدامه ويكفى أن نشير إلى أنه فى خلال ٢٨ عاما حل مجلس النواب عشر مرات . بل أنه

فى بعض المرات تم حل المجلس ولم يكن قد مضى على انعقاده غير بضعة ساعات فقط وكان ذلك فى ٢٣ مارس ١٩٢٥ .

وعلاوة على حق الحل : أجاز الدستور للملك أن يتدخل فى أعمال البرلمان عن طريق دعوة البرلمان للانعقاد . وفض الدورة البرلمانية ، وتأجيل اجتماع البرلمان بمقتضى (م ٩٦) والتى تنص على أن «يدعو الملك البرلمان سنويا إلى عقد جلسته العادية قبل يوم السبت الثالث من شهر نوفمبر . فإذا لم يدع إلى ذلك يجتمع بحكم القانون فى اليوم المذكور ، ويدوم انعقاده العادى مدة ستة شهور على الأقل . ويعلن الملك فض انعقاده» .

والمادة ٣٩ حيث تنص «للملك تأجيل انعقاد البرلمان . على أنه لا يجوز أن يزيد التأجيل على ميعاد شهر ولا أن يتكرر فى دور الانعقاد الواحد بدون موافقة المجلسين» .

ونخلص من جماع ما سبق أن دستور سنة ١٩٢٣ قد أقام نظاما نيابيا برلمانيا حديثا ومتكاملا . ولا شك أنه أثر فى الحياة الدستورية المصرية وكان بمثابة نقطة تحول فى التاريخ الدستورى المصرى . وليس أدل على ذلك من أن الذين رفضوا صدوره وقاطعوا اللجنة التى وضعته (حزب الوفد) كانوا أكثر الناس حماسا لتطبيقه وحمايته والمطالبة بعودته إن غاب . ويجب أن يقيم هذا الدستور فى إطار المعوقات الواقعية التى أدت إلى إساءة تطبيق بعض نصوصه كتلك التى تعلقت بحق حل مجلس النواب .

على أنه منذ صدور دستور سنة ١٩٢٣ والقوى الرجعية التى يساندها الملك حينا والانجليز أحيانا تعمل جاهدة على العبث بالدستور وتعطيل أحكامه . وقد نتج عن ذلك استبعاد دستور ١٩٢٣ وإصدار دستور سنة ١٩٣٠ وسوف نلقى الضوء على هذا الدستور .

الفصل الثانى

النظام الدستورى فى دستور سنة ١٩٣٠

بمقتضى الأمر الملكى رقم ٧٠ لسنة ١٩٣٠ أبطل العمل بدستور سنة ١٩٢٣ وإحلال دستور سنة ١٩٣٠ محله . وأبقى هذا الدستور على النظام الملكى النيابى البرلمانى . ولكنه عمل على إضعاف سلطة البرلمان وتقوية سلطة الحكومة .

أما عن إضعاف سلطة البرلمان فقد تمثلت فى أمرين :

أ - سلب اختصاصات كانت مقررة له فى دستور سنة ١٩٢٣ .

ب - تحديد علاقته بالحكومة .

أ - سلب اختصاصات من البرلمان :

١- فى حين أن دستور سنة ١٩٢٣ كان يجعل للبرلمان ممثلا فى مجلس النواب - حق اقتراح القوانين المالية فإن دستور سنة ١٩٣٠ جعل اقتراحها قاصرا على الملك إذ نصت المادة ٢٨ من دستور سنة ١٩٣٠ على أن «للملك ولمجلسى الشيوخ والنواب حق اقتراح القوانين على أن اقتراح القوانين المالية خاص بالملك» .

٢- فى حين أن دستور ١٩٢٣ كان يحرم على الملك فض دور الانعقاد قبل الفراغ من تقرير الميزانية فإن دستور سنة ١٩٣٠ أسقط هذا النص ولم ينص على حكم مماثل .

٣- بالنسبة لطرح الثقة من الوزارة . كان دستور سنة ١٩٢٣ يعطى لكل عضو أن يوجه إلى الوزارة أسئلة واستجوابات . وإذا قرر مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لأعضائه عدم الثقة بالوزارة وجب عليها أن تستقيل.

فإذا كان القرار خاصا بأحد الوزراء وجب عليه اعتزال الوزارة . فإن دستور سنة ١٩٣٠ كان يشترط لإمكان النظر فى طلب الاقتراع بالثقة سواء أكان صراحة أم ضمنا أن يوقعه ثلاثون نائبا . ولا يناقش الطلب إلا بعد ٨ أيام من تقديمه ولايطرح للتصويت إلا بعد يومين من تمام المناقشة على الأقل وأوجب أن يجرى التصويت على طرح الثقة بالوزارة بطريق النداء على الأعضاء أى تصويت علنى وهذه الشروط صعبت من قيام المسئولية الوزارية على نحو مخالف لما كان عليه فى دستور سنة ١٩٢٣ .

٤- تشدد دستور سنة ١٩٣٠ فى اتهام الوزراء جنائيا حيث اشترط ألا يصدر الاتهام من مجلس النواب إلا بأغلبية ثلثى الأعضاء .، أما دستور سنة ١٩٢٣ فقد كان يكتفى بأغلبية ثلثى الحاضرين .

وفى مقابل إضعاف البرلمان ولا سيما مجلس النواب عند هذا الدستور من ناحية ثانية إلى تقوية سلطات الملك والحكومة .

وتمثل تقوية اختصاصات الملك والحكومة فيما يلى :

١- تعيين الرؤساء الدينيين يكون للملك وحده . فالمادة ١٤٢ تنص على أن «يكون تعيين شيخ الجامع الأزهر وغيره من الرؤساء الدينيين مسلمين وغير مسلمين منوطا بالملك وحده» .

٢- أعطى الدستور سنة ١٩٣٠ للحكومة فيما بين أدوار الانعقاد وفى فترة حل مجلس النواب تقدير المصروف والنقل من بند إلى بند آخر بمقتضى مراسيم مؤقتة وتعرض فيما لا يجاوز شهر من تاريخ الاجتماع التالى . وهو استثناء لم يوجد من قبل فى دستور سنة ١٩٢٣ .

ويلاحظ أخيرا . أن تقليص سلطات البرلمان أدت إلى تقوية سلطات الملك والحكومة .

الباب الثالث

التطور الدستورى فى مصر
من ١٩٥٢ إلى ١٩٧١

فى يوم ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ أعلن قيام حركة الجيش احتجاجا على الأوضاع التى كانت قائمة آنذاك وجاء فى البيان الذى أذيع من دار الإذاعة اجتازت مصر فترة عصيبة فى تاريخها الأخير من الرشوة والفساد وعدم استقرار الحكم وقد كان لكل هذه العوامل تأثير كبير وتسبب المرتشون المغرضون فى هزيمتنا . وأما فترة ما بعد هذه الحرب . فقد تضافرت فيها عوامل الفساد وتآمر الخونة على الجيش ، وتولى أمره إما جاهل أو خائن أو فاسد ، حتى تصبح مصر بلا جيش يحميها وعلى ذلك فقد قمنا بتطهير أنفسنا ، وتولى أمرنا فى داخل الجيش رجال نثق فى قدرتهم ، وفى خلقهم ، وفى وطنيتهم ، ولا بد أن مصر كلها تتلقى هذا الخبر بالابتهاج والترحيب .

ودخلت مصر عهداً جديداً من تطورها الدستورى والسياسى ، فما لبثت الأمور أن تطورت وأصبح استقرار حركة الجيش أمراً مسلماً . فأصدر القائمون عليها إنذاراً إلى الملك فاروق للتنازل عن العرش لولى عهده . وتم ذلك فعلاً فى مساء يوم ٢٦ يوليو سنة ١٩٥٢ . وتم تنصيب أحمد فؤاد ملكاً على مصر والسودان . ولما كان أحمد فؤاد قاصرا فقد تولى مجلس الوزراء سلطات الملك الدستورية إلى حين تسمية مجلس الوصاية على العرش وذلك طبقا لنص المادة ٥٥ من دستور ١٩٢٣ حيث تنص على «وقت وفاة الملك إلى أن يؤدى خلفه أو أوصياء العرش اليمين تكون سلطات الملك الدستورية لمجلس الوزراء يتولاها باسم الأمة المصرية وتحت مسئوليته» .

وفى ١٠ ديسمبر ١٩٥٢ أعلن القائد العام للقوات المسلحة اللواء محمد نجيب سقوط دستور سنة ١٩٢٣ . وبعد ذلك تتابعت الوثائق الدستورية

التى صدرت لتنظيم الحياة السياسية والدستورية فى هذه المرحلة[1] . ويمكن رصد مجموعة من الملاحظات على هذه الوثائق الدستورية .

أولا : أغلب هذه الوثائق هى إعلانات دستورية صدرت عن القائد العام للقوات المسلحة وهى بطبيعتها شديدة الإيجاز . وتتناول المسائل بتنظيم شديد العمومية . أو دساتير مؤقتة صدرت كرد فعل لأحداث معينة مثل انعقاد الوحدة بين مصر وسوريا أو بعد انفراط عقدها أو على إثر هزيمة ١٩٦٧ .

ثانيا : غياب دور الشعب فى إصدار هذه الوثائق الدستورية . فلا كان وراء إصدارها . ولا صدرت بناء على استشارة نواب عنه . ولا يقدح

---

(١) وتتمثل هذه الإعلانات الدستورية ، والدساتير فيما يلى :

١-مرسوم ١٣ يناير سنة ١٩٥٣ بتأليف لجنة وضع مشروع الدستور .

٢-مرسوم ١٥ يناير سنة ١٩٥٣ بتحديد فترة الإنتقال بثلاث سنوات .

٣-إعلان من القائد العام للقوات المسلحة وقائد ثورة الجيش فى ١٠ فبراير سنة ١٩٥٣ تضمن دستور مرحلة الانتقال .

٤-فى ١٨ يونيه سنة ١٩٥٣ ألغيت الملكية وأعلنت الجمهورية .

٥-فى ١٦ يناير سنة ١٩٥٦ أعلن دستور سنة ١٩٥٦ معلقا على موافقة الشعب عليه فى الاستفتاء .

٦-الدستور المؤقت للجمهورية العربية المتحدة صدر بقرار جمهورى فى ٥ مارس ١٩٥٨ عقب الوحدة بين مصر وسوريا .

٧-الميثاق أعلنه جمال عبدالناصر فى ٢١ مايو سنة ١٩٦٢ ووافق عليه المؤتمر الوطنى للقوى الشعبية فى ٣٠ يونيه سنة ١٩٦٢ .

٨-الإعلان الدستورى الصادر فى ٢٧ سبتمبر سنة ١٩٦٢ بقرار جمهورى .

٩-الدستور المؤقت الصادر فى ٢٣ مارس سنة ١٩٦٤ بموجب قرار جمهورى .

١٠- بيان ٣٠ مارس سنة ١٩٦٨ ألقاه الرئيس جمال عبدالناصر .

١١- إعلان دستورى فى ٧ يناير سنة ١٩٦٩ الصادر بموجب قرار جمهورى بتعديل دستور ١٩٦٤ .

فى هذه النتيجة الأخذ بنظام الاستفتاء الشخصى plébiscite فهذا النظام فى مفهومه وظروف إجرائه لا يضمن للشعب مشاركة جديه فى السلطة . فقد اكتفى الشعب بدور المتفرج على الأحداث دون المشاركة فى صنعها واقتصر دوره الحقيقى على التصفيق لكل عمل يقوم به الحاكم . ومرد ذلك أن حكم الشعب على الأمور السياسية لم يكن مبنيا على المعلومات وإنما على العواطف[1] .

ثالثا : حرصت هذه الوثائق الدستورية عند تنظيمها سلطات الحكم على تقوية مركز السلطة التنفيذية فى مواجهة السلطات الأخرى فى الدولة . وصلت فى بعض الأحيان إلى تركيز السلطات جميعها فى يد القائد العام للقوات المسلحة . كما أن السمة العسكرية أصبحت سمة غالبة لنظام الحكم فرئيس الدولة عسكرى . وأصبحت الحقائب الوزارية المهمة من نصيب عسكرين . ونتة لهذا الاتجاه تم إلغاء الأحزاب . وقيام الحزب الواحد الذى أصبح فى حقيقته رافدا- من روافد السلطة التنفيذية وأصبحت السلطة تدور حول محور واحد هو الزعيم والرئيس والقائد .

وإذا كان لنا أن نلقى نظرة على هذا التطور الدستورى فسوف يكون ذلك عن طريق دراسة تنظيم السلطات العامة فى دستور ١٩٥٦ ثم نبحث فى التطورات الدستورية التى صاحبت قرار الوحدة بين مصر وسوريا وما أعقبها .

---

(١) سعاد الشرقاوى ، عبدالله ناصف ، المرجع السابق ، ص ٤٤٥ .

الفصل الأول

نظام الحكم فى دستور يناير ١٩٥٦

يعتبر دستور ١٦ يناير سنة ١٩٥٦ أول دستور يصدر عن الثورة . فما سبقه كانت إعلانات دستورية لتنظيم الفترة الانتقالية أو لمعالجة أمر معين.

كما يمثل دستور سنة ١٩٥٦ أهمية من حيث أنه يمثل بداية مرحلة جديدة تمت فيها تصفية مجلس قيادة الثورة . وأنفرد جمال عبدالناصر بالحكم. ومن هنا لم يكن من المستغرب أن يتم الاستفتاء على الدستور وعلى تولية جمال عبدالناصر رئاسة الجمهورية فى يوم ٢٥ يونيه ١٩٥٦ . ووافق الشعب بنتيجة تقارب الاجماع على هذا الأمر وذلك(١) .

وقد أخذ دستور ١٩٥٦ بالشكل الجمهورى للحكومة . كما أقر مركزاً خاصاً لرئيس الدولة . وسوف نبين أولاً : مركز رئيس الدولة فى دستور ١٩٥٦ ثم بعد ذلك نبين تنظيم السلطات الأخرى .

المبحث الأول

رئيس الدولة فى دستور يناير ١٩٥٦

نصت المادة ٦٤ من الدستور على أن «رئيس الدولة هو رئيس الجمهورية ويباشر اختصاصاته على الوجه المبين فى هذا الدستور» .

---

(١) حظى هذا الدستور بدراسات فقهية موسعة : انظر فى ذلك ثروت بدوى ، المرجع السابق ، ص ٢٨٩ ، رمزى الشاعر ، النظام الدستورى ، المرجع السابق ، ص ٢٢٣ ، سعاد الشرقاوى ، عبدالله ناصف ، المرجع السابق ، ص ٤٥٢ .

ثم تناول الفرع الأول من الفصل الثالث المواد من ١٢٠ إلـــى ١٤٥ شروط المرشح لرئاسة الجمهورية . وكيفية توليته وسلطاته وكافة الأمـــور المتصلة بمنصب رئيس الجمهورية .

أولا : شروط المرشح للرئاسة :

حددت المادة ١٢٠ هذه الشروط : وهى أن يكون مصرياً من أبويـــن وجدين مصريين وأن يكون متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية . وألا يقل سنه عـــن خمسة وثلاثين سنة ميلادية . وألا يكون منتميا إلى الأسرة المالكة قبل قيام الثورة .

ثانيا : كيفية تولية رئيس الجمهورية :

حددت المادة ١٢١ من دستور سنة ١٩٥٦ طريقـــة توليـــة رئيـــس الجمهورية وهى على مرحلتين : الأولى : تتم فى مجلس الأمة ويرشح فيـــها مجلس الأمة رئيس الجمهورية بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه .

والمرحلة الثانية : يعرض الترشيح على الشعب لاســـتفتائهم فيـــه . ويعتبر المرشح رئيساً للجمهورية بحصوله على الأغلبية المطلقة لعدد مـــن أعطوا أصواتهم فى الاستفتاء . فإذا لم يحصل المرشح على هـــذه الأغلبيـــة اعيد الترشيح مرة أخرى بذات الإجراءات .

وعلى ذلك فإن هذا الدستور أدخل لأول مرة فـــى مصـــر طريقـــة الاستفتاء الشخصى[١] .

ومدة الرئاسة ست سنوات ميلادية وهى قابلة للتجديد بغير حدود .

---

(١) توارثت الدساتير المصرية ومنها دستور ١١ سبتمبر ١٩٧١ المعمول به حاليـــا فـــى مصر هذه الطريقة فى تولية رئيس الجمهورية ، ومن ثم سوف يكون لنا معها عـــود عند الحديث عن دستور سنة ١٩٧١ .

ثالثا : اختصاصات رئيس الجمهورية :

تعددت اختصاصات رئيس الجمهورية فى دستور سنة ١٩٥٦ . فرئيس الجمهورية له اختصاصات تشريعية واسعة . وله أيضا اختصاصات تنفيذية أوسع .

١- اختصاصات رئيس الجمهورية التنفيذية :

أخذ دستور سنة ١٩٥٦ بوحدة الجهاز التنفيذى . فنصت المادة ١١٩ على أن يتولى رئيس الجمهورية السلطة التنفيذية ويمارسها على الوجه المبين فى الدستور ونصت المادة ١٢١ على أن «يضع رئيس الجمهورية بالاشتراك مع الوزراء السياسة العامة للحكومة فى جميع النواحى السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية ويشرف على تنفيذها» .

ثم أردفت المادة ١٤٧ بقولها «يجتمع رئيس الجمهورية مع الوزراء على هيئة مجلس وزراء لتبادل الرأى فى الشئون العامة للحكومة وتصريف شئونها» .

ومن ثم فإن رئيس الجمهورية يمارس سلطات تنفيذية حقيقية . فهو يترأس السلطة التنفيذية ، ويضع الخطط السياسية والاقتصادية والاجتماعية ويشرف على تنفيذها . وتقوية مركز رئيس الدولة بهذه الصورة أصبحت هى النموذج المتبع فى كل الدساتير التى تلت هذا الدستور . حتى الدستور الحالى الذى صدر فى ١١ سبتمبر سنة ١٩٧١ .

٢- اختصاصات رئيس الدولة التشريعية :

تتمثل اختصاصات رئيس الدولة التشريعية فى دستور سنة ١٩٥٦ فى حق اقتراح القوانين والاعتراض عليها وإصدارها (م ١٣٢) .

وله حق إصدار اللوائح بما في ذلك اللوائح التنفيذية والتنظيمية (لوائح ترتيب المصالح العامة) (م ١٣٧) . وله أن يصدر لوائح الضبط واللوائح التفويضية والضرورة (م ١٣٨) .

٣- اختصاصات أخرى :

فالرئيس يمارس اختصاصات أخرى مثل تعيين الموظفين المدنيين والعسكريين وقيادة القوات المسلحة . وله حق العفو عن العقوبة أو تخفيفها ويعلن الحرب ويبرم المعاهدات ويبلغها لمجلس الأمة . ويعلن حالة الطوارئ. كما له حل مجلس الأمة .

المبحث الثاني

تنظيم السلطات العامة في دستور سنة ١٩٥٦

سوف نتناول هذا المبحث في مطلبين : الأول : عن تنظيم السلطة التشريعية في دستور سنة ١٩٥٦ . وفي الثاني : نتحدث عن الوزارة .

المطلب الأول

السلطة التشريعية

تنص المادة ٦٥ من هذا الدستور على أن مجلس الأمة هو الهيئة التي تمارس السلطة التشريعية .

١- تكوينه : يتكون مجلس الأمة بالانتخاب حيث نصت المادة ٦٧ منه على أن «يتألف مجلس الأمة من أعضاء يختارون بطريق الانتخاب السري العام» .

ومدته خمس سنوات من تاريخ أول اجتماع لـــه . (م ٦٩) ويدعـــو رئيس الجمهورية مجلس الأمة إلى الانعقـــاد ويفـــض دورتـــه . ولرئيـــس الجمهورية أن يحل المجلس (م ١١١) .

٢- اختصاصاته : يختص مجلس الأمة بالتشريع ويشترك معه فـــى ذلك رئيس الجمهورية على الوجه الذى بيناه .

ولم يكن لمجلس الأمة حق التعديل فى الميزانيـــة إلا بعـــد موافقـــة الحكومة . فالمادة ١٠١ تنص على أن «يجب عـــرض مشـــروع الميزانيـــة العامة للدولة على مجلس الأمة ... ولا يجوز لمجلس الأمة إجراء أى تعديـــل فى المشروع إلا بموافقة الحكومة» .

أما الوظيفة الرقابية . فان المادة ١١٣ تنص علـــى أنـــه «إذا قـــرر مجلس الأمة عدم الثقة بأحد الوزراء وجب عليه اعتزال الوزارة . ولا يجوز طلب عدم الثقة بالوزير إلا بعد استجواب موجه إليه . ويكون الطلـــب بنـــاء على اقتراح عشر أعضاء المجلس . ولا يجوز للمجلس أن يصدر قراره فـــى الطلب قبل ثلاثة أيام على الأقل من تقديمه . ويكون سحب الثقة من الوزيـــر بأغلبية أعضاء المجلس» .

وفى حقيقة الأمر ، فإن عدم استقلال مجلس الأمـــة تجـــاه الســـلطة التنفيذية قلل من فاعليته كثيرا . وأصبح لا يمارس غير الوظيفة التشـــريعية على الوجه الذى تريده الحكومة . وذلك لعدم وجود أحزاب سياسية . وقيـــام النظام السياسى على التنظيم الواحد والفكر الواحد .

المطلب الثانى

الـــــــوزارة

ليس للوزارة فى دستور سنة ١٩٥٦ استقلال تجاه رئيس الجمهورية فرئيس الجمهورية هو رئيسها الفعلى فالمادة ١١٩ تنص على أن يتولى رئيس الجمهورية السلطة التنفيذية ويمارسها على الوجه المبين فى الدستور «والمادة ١٤٧ تنص على أن يجتمع رئيس الجمهورية مع الوزراء فى هيئة مجلس وزراء لتبادل الرأى فى الشئون العامة للحكومة وتصريف شئونها» .

وهيمنة رئيس الجمهورية على مجلس الوزراء واضح من الأحكام التى نظم بها الدستور الوزارة تعيينا واختصاصا وذلك على الوجه التالى :

١- تعيين الوزراء : يعين رئيس الجمهورية الوزراء ويعفيهم من مناصبهم (م ١٤٦) .

٢- شروط تعيين الوزراء : يشترط فيمن يعين وزيرا :

أ - أن يكون مصريا .

ب - بالغا من العمر ثلاثين سنة ميلادية .

ج - أن يكون متمتعا بكامل حقوقه المدنية والسياسية .

٣- اختصاصاته : يتولى الوزير الإشراف على شئون وزارته ويقوم بتنفيذ السياسة العامة للحكومة فيها .

وواضح مما سبق أن نظام الحكم فى دستور سنة ١٩٥٦ يرجح كفة رئيس الجمهورية فى مواجهة مؤسسات الدولة الأخرى (البرلمان - الوزارة) . ولم يأخذ بآليات النظام الرئاسى حتى يوازن بين الأمور . بل إنه أخذ من النظام البرلمانى بعض مظاهره ومن النظام الرئاسى بعض مظاهره وصبت هذه وتلك فى اتجاه تقويه مركز رئيس الجمهورية تجاه سلطات الدولة الأخرى . وهو أمر دأبت عليه الدساتير التى صدرت بعد ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ ولنا عود إلى ذلك عند دراسة دستور ١٩٧١ .

الفصل الثانى

التطورات الدستورية التى صاحبت

قرار الوحدة مع سوريا وحتى صدور دستور سنة ١٩٧١

لقد كان لثورة ٢٣ يوليه ظواهر ايجابية لا شك فى ذلك ؛ ولعل منها تنمية الشعور القومى لدى الشعوب العربية . وتطلعت هذه الشعوب إلى تحقيق الوحدة العربية حتى تستطيع هذه الأمة أن تلعب دورها المنشود بين الأمم .

على أن التخطيط لقيام هذه الوحدة لم يتجاوز الهتاف لها بالحناجر إلى عمل منظم ولذا سرعان ما كانت تنعقد الوحدة بين قطرين وأكثر وسرعان أيضا ما كان ينفرط عقدها .

من هذا القبيل - بلا جدال - وحدة مصر وسوريا فقد أعلنت الوحدة على غير ميعاد فى خطابين منفصلين الأول ألقاه الرئيس جمال عبدالناصر أمام مجلس الأمة المصرى ، والثانى ألقاه الرئيس شكرى القوتلى أمام مجلس النواب السورى وكان ذلك فى يوم ٥ فبراير سنة ١٩٥٨ .

وفى الخطابين أعلن الزعيمان أسس الوحدة . وتم بعد ذلك الاستفتاء عليها فى ٢١ فبراير ١٩٥٨ وجاءت الموافقة الاجماعية من جانب الشعبين ليست على الوحدة فقط بل وعلى تولى جمال عبدالناصر رئاسة دولة الوحدة.

وقد سبق الوحدة مزيد من التقارب فى السياسات والرؤى بين مصر وسوريا وكان الرأى أن يقوم بين البلدين نوع من الاتحاد الفيدرالى بين الدولتين كخطوة أولى . ولكن السلطات السياسية رأت أن التعجيل فى الأمر وتوحيد القطران فى دولة بسيطة لها نظام واحد ورئيس واحد وبرلمان واحد ودستور واحد .

وبالفعل صدر دستور الوحدة فى ٥ مارس سنة ١٩٥٨ بقرار من الرئيس جمال عبدالناصر بحسبانه دستورا مؤقتا . ويعزى إليه كثير من الفقه بحق إنه كان سببا رئيسيا فى حدوث الانفصال إذ أغفل التمايز بين اقليمى الجمهورية العربية المتحدة (مصر وسوريا) وتجاهل الحقوق والحريات السياسية والاجتماعية والاقتصادية . واقتصر على تنظيم سلطات الدولة العليا[1] .

ولا شك أن قيام هذه الوحدة أكبر من أن ينظم بدستور مؤقت يصدر بإرادة فرد واحد . ولكن هذا يرجع إلى أن الوحدة نفسها لم تقم على أساس سليم ومتين . ولذا فإنها سرعان ما فشلت وتم الانفصال على إثر قيام الجيش السورى بانقلاب عسكرى فى ٢٧ سبتمبر ١٩٦١ . وتبقى الوحدة أملا عزيزا يراود أحلامنا جميعا .

الملامح الرئيسية لدستور الوحدة الصادر سنة ١٩٥٨ :

ركز هذا الدستور السلطات فى يد رئيس الجمهورية . فهو الذى يعين أعضاء مجلس الأمة بقرار منه على أن يكون نصفهم من مجلس النواب السورى (م ١٣) .

كما نص على أن يتولى رئيس الجمهورية السلطة التنفيذية ويمارسها على الوجه المبين فى الدستور . (م ٤٤) .

كما يعين الوزراء ويعفيهم من مناصبهم (م ٤٧) . وله حق اقتراح القوانين وإصدارها والاعتراض عليها (م٥٠) . وله أن يصدر اللوائح بأنواعها المختلفة (م٥٣ و م٥٤) ، ويعلن الطوارئ (م ٥٧) ويبرم المعاهدات

(١) سعاد الشرقاوى ، عبدالله ناصف ، المرجع السابق ، ص ٤٥٧ .

(م ٥٦) . كما أن الوزراء ملزمون بتنفيذ السياسة العامة التى يضعها رئيس الجمهورية . (م ٤٧) .

ومن ثم فهو بحق يمثل إعلانا دستوريا لتركيز السلطات فى يد رئيس الدولة .

صدور الإعلان الدستوري فى ٢٧ سبتمبر ١٩٦٢ :

وعلى إثر الانفصال صدر الإعلان الدستورى الصادر فى ٢٧ سبتمبر سنة ١٩٦٢ . واستهدف هذا الإعلان توسيع قاعدة ممارسة السلطة فأنشأ مجلسا للرئاسة بجوار رئيس الجمهورية والوزارة ، أسماه المجلس التنفيذى . ومجلس الرئاسة هو فى حقيقته هيئة استشارية لرئيس الجمهورية. وما كان يقصد من ورائها إلا الإيهام بوجود توزيع للسلطة ولا سيما وأن أحد الأسباب التى أرجع إليها عبدالناصر حدوث الانفصال كان تركيز السلطة .

صدور دستور ٢٣ مارس ١٩٦٤ :

ثم بعد ذلك أصدر رئيس الجمهورية فى ٢٣ مارس ١٩٦٤ إعلانا دستوريا جديدا يتضمن أحكام النظام الدستورى المؤقت الذى يعمل به ابتداء من يوم الأربعاء الخامس والعشرين من شهر مارس سنة ١٩٦٤ حتى الانتهاء من عمل الدستور (الدائم) .

ومن المستحدثات التى استحدثها هذا الدستور المؤقت[١] :

١-النص فى المادة الأولى على أن الجمهورية العربية المتحدة «دولة اشتراكية تقوم على تحالف قوى الشعب العاملة» .

٢-النص على أن السيادة للشعب .

---

(١) فى تفصيل ذلك : راجع : ثروت بدوى ، المرجع السابق ، ص ٣٥٦ وما بعدها .

٣-النص على أن أساس النظام الاقتصادى فى الدولة النظام الاشتراكى .

٤-غاير فى طريق توليه رئيس الجمهورية إذ جعل الاقتراح بالترشيح يصدر عن ثلث أعضاء مجلس الأمة فى حين أنه قبل ذلك كان بأغلبية الأعضاء كما اشترط موافقة ثلثى الأعضاء لعرض المرشح على الشعب وكان يكتفى أيضا بالأغلبية .

٥-استحدث منصب نائب أول لرئيس الجمهورية .

٦- الفصل بين شخص رئيس الجمهورية ورئيس الوزارة .

٧-أعطى رئيس الجمهورية حق تعيين عدد لا يزيد عن عشرة أعضاء فى مجلس الأمة .

٨-اشترط أن يكون نصف أعضاء مجلس الأمة من العمال والفلاحين .

القسم الثالث

النظام الدستورى المصرى
فى
ظل دستور سنة ١٩٧١

١- ارهاصات إصدار دستور سنة ١٩٧١ :

أصدر الرئيس جمال عبدالناصر إعلانا دستوريا فى ٢٤ مارس سنة ١٩٦٤ يتضمن دستورا مؤقتا . ونص فى مقدمته «يبدأ العمل ابتداء من يوم الأربعاء الخامس والعشرين من شهر مارس سنة ١٩٦٤ بهذا الدستور فى الجمهورية العربية المتحدة ، حتى يتم مجلس الأمة ، الذى يبدأ عمله فى صبيحة يوم الخميس السادس والعشرين من شهر مارس سنة ١٩٦٤ ، مهمته بوضع الدستور الدائم للجمهورية العربية المتحدة ، وطرح مشروع هذا الدستور على الشعب ، للاستفتاء ، لكى يمنحه من إرادته الحرة القوة التى تجعله مصدرا لكل السلطات» .

ولم ينته مجلس الأمة من عمله حتى حدثت الكارثة المروعة والتى تمثلت فى هزيمة سنة ١٩٦٧ وصدر على إثرها بيان ٣٠ مارس سنة ١٩٦٨ وجاء فيه «أن مجلس الأمة الحالى قد قارب على استيفاء مدته الدستورية وهو لم يفرغ بعد من المهمة الأساسية التى وكلت إليه ، وهى وضع الدستور الدائم للجمهورية العربية المتحدة ... والمؤتمر القومى للاتحاد الاشتراكى العربى وهو أعلى سلطة ممثلة لتحالف قوى الشعب العاملة ، وقد يرى أن يقوم بنفسه بعملية وضع مشروع الدستور الدائم للجمهورية العربية المتحدة ، وقد يرى فى الأمر رأيا آخر . ومهما يكن فإنه من المهم أن يكون مشروع الدستور الدائم معدا ، بحيث يمكن فور انتهاء عملية إزالة آثار العدوان أن يطرح للاستفتاء الشعبى العام .

ومن ثم كان من غير المنتظر أن يصدر الدستور قبل إزالة آثار العدوان ، وهو أمر لم يكن قد تحدد له وقت معين . وفى الحقيقة نرى أن تلك حجة واهية . فمن تسلسل الأحداث وتتابعها نستطيع أن نلمس عدم رغبة

الرئيس جمال عبد الناصر فى إصدار مثل هذا الدستور فقد كان على ما يبدو يستهويه الحكم فى ظل إعلانات دستورية مؤقتة تضع السلطات كلـــها بيـــن يديه. كما أنه ليس ثمة علاقة تذكر بين إزالة آثار العدوان وإصدار الدســتور . فقد رأى البيان فى إصدار مثل هذا الدستور تعطيل لإزالة هــذه الآثـــار . وهو أمر غير صحيح ، فوجود دستور يضبط العلاقات وينظم السلطات فـــى الدولة أمر يساعد بلا جدال على استقرارها وتسهيل مهامها . فلقد غاب عـــن أهل الحكم فى هذا الزمن أن الشعب الذى يملك حريته هـــو الشـــعب الـــذى ينتصر ويحقق أهدافه . وعلى العكس فإن الشعب الذى يعيش أسير اســـتبداد حكامه لا يرجى منه تحقيق أى نصر وتلك هى حقائق التاريخ .

ومات جمال عبد الناصر - رحمه الله - فـــى ٢٨ ســبتمبر ســنة ١٩٧٠. وتولى محمد أنور السادات رئاسة الجمهورية بحسبانه كـــان نائبـــا أوحد لرئيس الجمهورية . وذلك إعمالا للمادة ١١٠ من الإعلان الدســتورى الصادر سنة ١٩٦٤ حيث نصت على «فى حالة استقالة الرئيس ، أو عجــزه الدائم عن العمل ، أو وفاته يتولى الرئاسة النائب الأول لرئيس الجمهوريـــة ، ثم يقرر مجلس الأمة . بأغلبية ثلثى الأعضاء خلو منصب الرئيس ، ويتم اختيـــار رئيس الجمهورية خلال مدة لا تجاوز ستين يوما من تاريخ خلو منصب الرياسة» .

وقد كان أنور السادات من القلائل الذين استمر وجودهم بجانب جمال عبد الناصر فلم يذكر أن حدث صراع بين الاثنين على ممارسة السلطة كمـــا حدث بين الرئيس جمال وبقية زملائه الذين قاموا بثورة يوليو . وهذا راجـــع فى المقام الأول إلى الأسلوب الذى مارسه السادات الذى أصبح خليفة عبـــد الناصر فى حكم مصر ، فقد آثر عدم مزاحمته فى السلطة أو التطلـــع إلـــى ممارسة سلطات فعلية وكان دائما يظهر موافقته لجمال عبد الناصر فى كـــل قراراته . وآية ذلك أنه ولى منصب نائب رئيس الجمهورية . بل كان نائبـــه

الأوحد – إلا أنه من الناحية الفعلية لم يكن يمارس سلطات حقيقية ولم يكن يريد هو ذلك . وقد ضمن له هذا الأسلوب عدم التصادم مع الرئيس جمال عبد الناصر والذى كان كفيلاً لو حدث أن يجرى عليه ما جرى لزملائهما الذين قادوا الثورة في الحادى والعشرين من يوليه سنة ١٩٥٢.

ولقد كان اعتلاؤه سدة الحكم بعد موت جمال عبد الناصر مفاجأة لمن يملك السلطة ويمارسها تحت العباءة الناصرية . وكما تدل التوصية أنه «إذا دخل شخص جديد دائرة الأمر تم شاغلي هذه الأمور الدائرة بإمكانه أن يتولى هذا الشخص منصب الأمر بأن الموجودين في هذه الدائرة لا يقبلون بسهولة صعود ورئاسة هذا الجديد وإنما يعملون في الخفاء على التخلص منه أو السيطرة عليه على الأقل ، وفي المقابل يسعى الرئيس الجديد إلى التخلص من هؤلاء بهدف إحكام سيطرته»[1]

وهذا ما حدث بالضبط فلقد بدأ الصدام بين الرئيس الجديد وما اصطلح على تسميتهم بمراكز القوى ، وكانت أحداث ١٥ مايو سنة ١٩٧١ . إذ قام الرئيس السادات بإقالة مجموعة من أسماهم مراكز القوى من مناصبهم وتم إسقاط العضوية عن رئيس مجلس الأمة وبعض أعضائه ، وأصدر قرارا بتشكيل وزارة جديدة . وصاحب هذه الإجراءات إتخاذ بعض القرارات التى استهدفت تصفية المعتقلات وإنهاء الإجراءات الإستثنائية وتهدف إلى إقامة دولة تحوطها سيادة القانون وتقودها المؤسسات الدستورية .

وكان من الطبيعى أن يسرع الرئيس السادات بعد هذه الأحداث – فى إصدار الدستور حتى يبدأ به مرحلة جديدة تنفك عما قبلها ويؤكد به إنتصاره على القوى التى حاولت أن تشاركه فى السلطة أو تنازعه أياها .

---

(١) سعاد الشرقاوى ، عبدالله ناصف ، المرجع السابق ، ص ٥٠٩ .

وفى يوم ٢٠ مايو ١٩٧١ أبلغ الرئيس رغبته إلى مجلس الأمة فى التعجيل بإصدار الدستور (الدائم) . وصدر هذا الدستور بالفعل بعد استفتاء الشعب عليه فى ١١ سبتمبر سنة ١٩٧١ أى فيما يقل عن ثلاثة شهور !! .

٢- صلة دستور ١١ سبتمبر سنة ١٩٧١ بالوثائق الدستورية التى صدرت فى ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ :

لم تنقطع صلة دستور ١١ سبتمبر سنة ١٩٧١ بالوثائق الدستورية التى صدرت فى العهد الناصرى . فقد كانت هذه الوثائق المصدر الرئيسى لمبادئ ونصوص هذا الدستور[1] . وإذا كان هذا الأمر سوف نتبينه فى حينه عند شرح نصوصه فإننا نستطيع أن نذكر أهم هذه الوثائق على الوجه التالى:

١-الميثاق الصادر فى ٣٠ يونيه سنة ١٩٦٢ . وكان يمثل برنامجا للعمل وضعه الرئيس جمال عبد الناصر على إثر حدوث انفصال عرى الوحدة بين مصر وسوريا .

٢-الإعلان الدستورى المؤقت الصادر فى ٢٤ مارس سنة ١٩٦٤ . وكان هذا الإعلان مصطبغا بالطابع الاشتراكى بعد تحول النظام بسياسته تجاه الاتحاد السوفيتى ودول الكتلة الشرقية .

٣-المشروع الذى بدأ فى إعداده مجلس الأمة للدستور (الدائم) ولم يكتمل نظرا لحدوث كارثة سنة ١٩٦٧ .

٤-بيان ٣٠ مارس سنة ١٩٦٨ . وهو برنامج آخر للعمل وضعه الرئيس عبد الناصر فى أعقاب هزيمة سنة ١٩٦٧ وعرض على الشعب فى الاستفتاء .

---

(١) سعاد الشرقاوى ، عبدالله ناصف ، المرجع السابق ، ص ٥١٩ .

ودستور سنة ١٩٧١ يمثل بحق مرحلة جديدة فى تاريخ مصر . إذ أنه أدى إلى استقرارها السياسى . كما أننا نزعم أنه مهد لانتصارها فى حرب اكتوبر المجيدة وهو وإن مثل تطورا ديمقراطيا ملموسا إلا أنه لم يبلغ منتهاه فثمة اعتراضات كثيرة تؤخذ عليه فى الكثير من نصوصه واتجاهاته العامة . وهذا ناتج من الاتجاه الشمولى فى الحكم – والذى كان سائدا قبل صدوره – ولم ينجح هذا الدستور فى الانفصال عنه كلية وإن حاول جاهدا أن يتميز منه ، فى اتجاهه نحو الديمقراطية وتوكيد سيادة القانون .

ودستور ١١ سبتمبر سنة ١٩٧١ صدر وعدد مواده ١٩٣ مادة تتقدمهم وثيقة إعلان الدستور . وهذه المواد موزعة على ستة أبواب :

الباب الأول : الدولة .

الباب الثانى : المقومات الأساسية للمجتمع .

الباب الثالث : الحريات والحقوق والواجبات العامة .

الباب الرابع : سيادة القانون .

الباب الخامس : نظام الحكم .

الباب السادس : أحكام عامة وانتقالية .

وقد تم تعديل الدستور فى ٢٢ مايو سنة ١٩٨٠ وقد تضمن هذا التعديل تعديل نصوص فى الدستور واستحداث نصوص أخرى تضمنها الباب السابع تحت عنوان أحكام جديدة ، تضمنت فى فصل أول : مجلس الشورى. وفى فصل ثانى : سلطة الصحافة .

وفى شرحنا لدستور ١١ سبتمبر سنة ١٩٧١ سوف نتبع خطة مفادها تقسيم هذا القسم إلى أربعة أبواب نتناول فى الباب الأول : السمات الأساسية

للدستور . وفى باب ثانى : المقومات الأساسية للمجتمع المصرى فى ظـــل هذا الدستور . وفى الباب الثالث : نبحث تنظيم السلطات العامة فيه . وفـــى الباب الرابع : نبحث علاقة الفرد بالدولة .

الباب الأول

السمات الأساسية لدستور ١١ سبتمبر سنة ١٩٧١

اتسم نظام الحكم الذى أتى به دستور ١١ سبتمبر سنة ١٩٧١ بعديد من السمات التى ميزته عما سبقه من الوثائق الدستورية الأخرى التى صدرت بعد قيام ثورة ٢٣ يوليه ١٩٥٢ .

فهو من ناحية أولى : انتصر لنظرية سيادة الشعب على حساب نظرية سيادة الأمة والتى كانت سائدة فى الدساتير المصرية قبل ذلك ومن ناحية ثانية : حرص على النص على أن تكون سيادة القانون أساس الحكم فى الدولة ومن ناحية ثالثة تحول عن التنظيم السياسى الواحد إلى نظام تعدد الأحزاب بمقتضى التعديل الدستورى الذى تم فى ٢٢ مايو سنة ١٩٨٠ .

وترتيبا على ما سبق سوف نقسم هذا الباب إلى أربعة فصول على الوجه التالى :

الفصل الأول : الأخذ بنظرية سيادة الشعب .

الفصل الثانى : إعلاء سيادة القانون .

الفصل الثالث : الإتجاه الاشتراكى فى دستور سنة ١٩٧١ .

الفصل الرابع : تعدد الأحزاب ودستور سنة ١٩٧١ .

وذلك على الوجه التالى :

الفصل الأول

الأخذ بنظرية سيادة الشعب

نص دستور سنة ١٩٧١ فى مادته الثالثة على أن «السيادة للشعب وحده وهو مصدر السلطات ، ويمارس الشعب هذه السيادة ويحميها ، ويصون الوحدة الوطنية على الوجه المبين فى الدستور» .

ويعتبر هذا النص ترديد لما نص عليه الدستور المؤقت الصادر بالقرار الجمهورى فى ٢٤ يونيه سنة ١٩٦٤ حيث جاء فى مادته الثانية أن «السيادة للشعب وتكون ممارستها على الوجه المبين فى الدستور» .

وفى هذا مغايرة لما كانت تنص عليه الدساتير المصرية السابقة . فالمادة ٢٣ من دستور سنة ١٩٢٣ كانت تنص على أن «جميع السلطات مصدرها الأمة واستعمالها يكون على الوجه المبين بهذا الدستور» وكذلك كان دأب الدساتير والإعلانات الدستورية التى صدرت قبل الإعلان الدستورى سنة ١٩٦٤ . فقد كانت جميعها تأخذ بنظرية سيادة الأمة .

على أن الدستور فى حقيقة الأمر إذا كان قد انتصر لنظرية سيادة الشعب فإنه لم يرتب كل نتائجها بل أنه أخذ ببعض نتائج سيادة الأمة وذلك سوف يتضح عندما نلقى الضوء على كل من سيادة الأمة وسيادة الشعب[١] .

أ- سيادة الأمة : La Souveraintè nationale

وتعنى هذه النظرية أن السيادة للأمة باعتبارها وحدة مستقلة عن الأفراد المكونين لها . فالسيادة لا تكون لأفراد الأمة كل على حدة وإنما هى للأمة بوصفها شخص جماعى معنوى مستقل عن الأفراد المكونين له .

---

(١) فى تفصيل ذلك انظر: محمود عاطف البنا، المرجع السابق، ص١٦٧ وما بعدها .

ويترتب على الأخذ بهذه النظرية . من ناحية أولى : تكون السيادة وحدة واحدة غير قابلة للتجزئة . فليس لأحد من أفرادها أن يمارس جزءا من السيادة . ومبدأ سيادة الأمة يتفق مع الأخذ بالديمقراطية النيابية ذلك أنه يتعين فى ظله اختيار نواب عن الأمة لكى يمارسوا السيادة باسمها ولحسابها باعتبارها شخصا معنويا مجردا ينفصل عن الأفراد المكونين له .

كما يترتب على نظرية سيادة الأمة حرية النائب إزاء ناخبيه فهو لا يلتزم بإرادتهم ولا يتقيد بتوجيهاتهم . فالنائب يمثل الأمة ولا يمثل ناخبيه .

ومن نتائج نظرية سيادة الأمة أن الانتخاب وهو وسيلة اختيار النواب وإسناد السلطة إليهم يعتبر وظيفة يقوم بها الفرد وليست حقا لهم ومن ثم يجوز تقييده .

ونظرية سيادة الأمة تبرر وضع قيود على إرادة الأغلبية ، وذلك على اعتبار أن الأمة وهى شخص معنوى منفصل تماما عن الأفراد التى تكونها لا تعبر عن جيل واحد وإنما تعبر عن أجيال حاضرة وأخرى آتية وأجيال سبقت .

ب- سيادة الشعب : La Souveraintè populaire

فى نظرية سيادة الشعب تكون السيادة للمجموع . على أن هذا المجموع لا يعتبر وحدة مجردة مستقلة عن أفراده . وإنما السيادة للشعب باعتباره مجموعة من الأفراد يختص كل منهم بجزء من السيادة .

وتتفق نظرية سيادة الشعب مع الديمقراطية المباشرة أو شبه المباشرة حيث إن كليهما يعطى لأفراد الشعب وسائل لممارسة السيادة مثل الاستفتاء الشعبى والاقتراح الشعبى والاعتراض الشعبى فعبر هذه الوسائل يمارس أفراد الشعب السيادة بأنفسهم .

ويترتب على نظرية سيادة الشعب أن الانتخاب يعتبر حقا وليس وظيفة . ومن ثم فإنه يعتبر حقا للأفراد لا يجوز تقييده مما يستوجب الأخذ بفكرة الاقتراع العام .

كما يترتب على نظرية سيادة الشعب أن العلاقة بين النائب والناخب تظل موصولة بعد الانتخاب. فالنائب يعد – مع الأخذ بنظرية سيادة الشعب – معبرا عن جزء من السيادة يملكه الناخبون فى دائرته ومن ثم فإنه يجوز للناخبين أن يفرضوا عليه تعليمات إلزامية يتقيد بها ويعمل وفقا لمقتضاها .

وبالتأمل فى نصوص دستور سنة ١٩٧١ نجد أنه يأخذ أساسا بنظرية سيادة الشعب وهذا واضح من مطالعة المادة الثالثة سالفة الذكر . ومن المظاهر الأخرى التى تبين ذلك .

أولا : تنظيم الدستور للاستفتاء الشعبى فى مواضع كثيرة إذ انتظمته المواد (٧٤ ، ٧٦ ، ١٢٧ ، ١٣٦ ، ١٥٢ ، ١٨٩ ، ١٩٣) وفى هذه المواد نظم الدستور أمورا كثيرة وهى على التوالى : الاستفتاء على حالة الضرورة. والاستفتاء على رئاسة الجمهورية . والاستفتاء على المسائل الهامة ، وأخيرا الاستفتاء على إنشاء وتعديل الدستور ، وفى ظل هذا الدستور حدثت تطبيقات كثيرة للاستفتاء الشعبى الذى نظمه الدستور . وكان للاستفتاء أثر كبير على الحياة السياسية والدستورية فى مصر(١) . ولنا عود إلى ذلك عند دراستنا لتنظيم السلطات العامة فى الدستور .

ثانيا : تنظيمه للانتخاب باعتباره حقا للفرد إذ تنص المادة ٦٢ منه على أن «للمواطن حق الانتخاب والترشيح وإبداء الرأى فى الاستفتاء وفقا

---

(١) ماجد راغب الحلو ، القانون الدستورى ، ١٩٩٣ ، ص ١١٣ .

لأحكام القانون ، ومساهمته فى الحياة العامة واجب وطنى ..» ومن ثم فإن قانون الانتخاب نظم الاقتراع العام وهو ما يتفق مع مبدأ سيادة الشعب .

ثالثا : أخذ الدستور بالمظاهر الشكلية التى يقتضيها الأخذ بمبدأ سيادة الشعب من ذلك تغيير اسم مجلس الأمة إلى مجلس الشعب كما تنص المادة ٧٣ منه على أن «رئيس الجمهورية يسهر على تأكيد سيادة الشعب»(١) .

على أن الدستور لم يدع نظرية سيادة الأمة كلية ، بل إنه رتب بعض نتائجها وخاصة : فى تحديد العلاقة بين النائب والناخب فلم يجعل النائب ملتزما تجاه الناخب بشيء . فلا يستطيع الناخبون إعطاء تعليمات ملزمة للنواب . صحيح أنه ليس هناك نص صريح بذلك ولكن استطلاع نصوص الدستور تؤكد ذلك فالمادة ٩٨ من الدستور تنص على «لا يؤاخذ أعضاء مجلس الشعب عما يبدونه من الأفكار والآراء فى أداء أعمالهم فى المجلس أو فى لجانه» .

كما يذكر أن مشروع الدستور قبل إقراره كان يتضمن مبدأ يحمل رقم ٥٦ ويتضمن حق طلب الناخبين إسقاط عضوية نائبهم فى مجلس الشعب. وهذا المبدأ لم يظهر فى مشروع الدستور الذى عرض على الشعب فى الاستفتاء .

ولعل ذلك يحمل دلالة مؤكدة على أن إرادة المشرع الدستورى قد انصرفت عن أن ترتب على الأخذ بمبدأ سيادة الشعب نتائجها فى العلاقة بين النائب والناخب . وفضل الأخذ بمبدأ سيادة الأمة فى ذلك .

---

(١) راجع فى ذلك : مؤلفنا فى الاستفتاء الشعبى والديمقراطية ، المرجع السابق ، ص ٤٩٥ وما بعدها .

الفصل الثانى

إعـــلاء سيادة القانون

تميز دستور ١١ سبتمبر سـنة ١٩٧١ عـن غـيره مـن الوثـائق الدستورية السابقة عليه والتى تتابع صدورها منذ ثورة ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ بالنص على سيادة القانون . فهذه الوثائق جميعها قد غاب عنها فكرة سـيادة القانون وضرورة الالتزام بأحكامه . ومن هنا كانت سيادة القانون «حقا أهـم ما يميز النظام الدستورى الذى جاء به الدستور الحالى فقد كان الوضـع فـى مصر – فى ظلال الجمهورية الأولى ، لا يعنى كثيرا بالجانب القانونى فى الحرية» . وكان يمكن أن تتم كثير من الأمور دون أن نلقى اهتماما كبيرا لما يقضى بـه القانون . فأجهزة الدولة يمكن أن تتصرف وهى «تعطى القانون أجازة»[1] .

ولقد أفرد دستور سنة ١٩٧١ الباب الرابع لمبدأ سيادة القانون .

فنص فى المادة ٦٤ منه على أن «سيادة القانون أساس الحكـم فـى الدولة» وأردف ذلك بالمادة ٦٥ «تخضع الدولة للقانون واسـتقلال القضـاء وحصانته ضمانان أساسيان لحماية الحقوق والحريات» .

وكفل حق التقاضى للناس كافة . فنص علـى أن «التقـاضى حـق مصون ومكفول للناس كافة ولكل مواطن حق الالتجاء إلى قاضيه الطبيعـى ، وتكفل الدولة تقريب جهات القضاء من المتقاضين وسرعة الفصل فى القضايا» .

ونصت المادة ٦٩ على أن «حق الدفاع أصالة أو بالوكالة مكفـول . ويكفل القانون لغير القادرين ماليا وسائل الالتجاء إلى القضاء والدفاع عـن حقوقهم» .

---

(١) مصطفى أبو زيد فهمى ، المرجع السابق ، ص ١٤٩ .

كما نصت المادة ٧١ على أن «يبلغ كل من يقبض عليه أو يعتقل بأسباب القبض عليه أو اعتقاله فورا ، ويكون له حق الاتصال بمن يرى إبلاغه بما وقع أو الاستعانة به على الوجه الذى ينظمه القانون ، ويجب إعلانه على وجه السرعة بالتهم الموجهة إليه ، وله ولغيره التظلم أمام القضاء من الإجراء الذى قيد حريته الشخصية وينظم القانون حق التظلم بما يكفل الفصل فيه خلال مدة محددة ، وإلا وجب الإفراج حتما» .

كما نصت المادة ٧٢ على أن «تصدر الأحكام وتنفذ باسم الشعب ، ويكون الامتناع عن تنفيذها أو تعطيل تنفيذها من جانب الموظفين العموميين المختصين جريمة يعاقب عليها القانون ، وللمحكوم له فى هذه الحالة حق رفع الدعوى الجنائية مباشرة إلى المحكمة المختصة» .

ونسجت هذه النصوص مبدأ سيادة القانون كأساس للحكم فى الدولة وهو بكل المقاييس يمثل نقلة نوعية كبيرة بالقياس لما كان سائدا فى الدساتير التى أعقبت ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ سواء من حيث النصوص أو من حيث التطبيق . فلقد غاب عنها فكرة سيادة القانون . بل إننا لا نغالى فى الأمر إذا قلنا أن فكرة القانون نفسها لم تكن موجودة فكانت السلطة تمارس فى إطار شخصى وفى يد شخص واحد أو فى يد قلة قليلة احتكرت السلطة لمصلحتها الخاصة . وضيعت مصالح شعب فى المقابل . ولم يدرك أهل الحكم آنذاك الآثار الخطيرة لغيابه إلا بعد حدوث هزيمة سنة ١٩٦٧ وكان ذلك فى بيان ٣٠ مارس سنة ١٩٦٨ حين نص على أنه «من المهام الرئيسية فى المرحلة القادمة من نضالنا . ضمان حماية الثورة فى ظل سيادة القانون ..» ولكن ذلك تأجل تحقيقه حتى إزالة آثار العدوان . وهو ما لم يحدث إلا بتأكيد سيادة القانون فى ظل دستور ١١ سبتمبر سنة ١٩٧١ .

الفصل الثالث

الاتجاه الاستراكى فى دستور سنة ١٩٧١

اتجهت ثورة يوليو منذ البداية إلى الأخذ بمبدأ الاقتصاد المخطـــط . فالمادة الثامنة من دستور ١٦ يناير سنة ١٩٥٦ نصــت علــى أن «ينظـم الاقتصاد القومى وفق خطط مرسومة تراعى فيها مبادئ العدالة الاجتماعيــة وتهدف إلى تنمية الإنتاج ورفع مستوى المعيشة» وحرص أهــل الحكـم أن تتضمن كافة الوثائق الدستورية التالية لهذا الدستور ذات النص . كما عمـدت الثورة إلى وضع قيود على الملكية الزراعية . على أن التوجه الاشـــتراكى الحقيقى لثورة يوليو يؤرخ له بمــا يعــرف بقوانيــن يوليــه ســنة ١٩٦١ الاشتراكية. والتى أدت كسبب مباشر إلى انفصام عرى الوحدة بين مصــــر وسوريا وبعد ذلك صدر الميثاق فى ٢١ مايو سنة ١٩٦٢ مؤكـــدا الاتجــاه الاشتراكى لنظام الحكم وخصص الباب السادس منه «فــى حتميــة الحــل الاشتراكى» . وسار دستور سنة ١٩٦٤ المؤقت فى هذا الاتجاه حيث نــص فى مادته الأولى «الجمهورية العربية المتحدة دولة اشـــتراكية تقــوم علــى تحالف قوى الشعب العاملة» .

كما نصت المادة التاسعة على أن «الأساس الاقتصادى للدولــة هــو النظام الاشتراكى الذى يحظر أى شكل من أشكال الاستغلال ، بما يضمـــن بناء المجتمع الاشتراكى بدعامتيه – من الكفاية والعدل» . ثــم أردف هــذا الدستور فى المواد التالية الأسس التى يقوم عليها النظام الاشتراكى .

فالمادة العاشرة تنص على أن «يكون توجيه الاقتصـــاد القومــى ، بأكمله ، وفقا لخطة التنمية التى تضعها الدولة» .

ثم نصت المادة ١١ على ملكية الدولة للثروات الطبيعية . والمادة ١٢ نصت على أن «يسيطر الشعب على كل أدوات الإنتاج ، وعلى توجيه فائضها وفقا لخطة التنمية التى تضعها الدولة لزيادة الثروة وللنهوض المستمر بمستوى المعيشة» ثم عددت المادة ١٣ أنواع الملكية وقسمتها إلى ثلاثة أقسام ملكية الدولة ، وملكية تعاونية وملكية خاصة .

وعندما صدر دستور سنة ١٩٧١ أخذ بالنظام الاشتراكي وإن لم يبلغ فى الأخذ به ما بلغه دستور سنة ١٩٦٤ المؤقت . فقد نصت المادة الأولى منه حين صدر على أن «جمهورية مصر العربية دولة نظامها ديمقراطى واشتراكى يقوم على تحالف قوى الشعب العاملة ..» .

كما نصت المادة الرابعة من الدستور على أن «الأساس الاقتصادى لجمهورية مصر العربية هو النظام الاشتراكى القائم على الكفاية والعدل بما يحول دون الاستغلال ويهدف إلى تذويب الفوارق بين الطبقات» .

وقد تم تعديل هذين النصين فى التعديل الدستورى الذى تم فى ٢٢ مايو سنة ١٩٨٠ . وأصبح النص الأول يقضى «جمهورية مصر العربية دولة نظامها اشتراكى ديمقراطى يقوم على تحالف قوى الشعب العاملة» أما نص المادة الرابعة «الأساس الاقتصادى لجمهورية مصر العربية هو النظام الاشتراكى الديمقراطى القائم على الكفاية والعدل بما يحول دون الاستغلال ، ويؤدى إلى تقريب الفوارق بين الدخول ، ويحمى الكسب المشروع ، ويكفل عدالة توزيع الأعباء والتكاليف العامة» .

ويتضح مما سبق أن دستور ١١ سبتمبر سنة ١٩٧١ قد أخذ بالنظام الاشتراكى ولكن لم يبلغ فى ذلك ما بلغه دستور سنة ١٩٦٤ المؤقت . وبهت هذا الاتجاه كثيرا بعد تعديله فى ٢٢ مايو سنة ١٩٨٠ . فلم يعد النظام

اشتراكيا وإنما أصبح اشتراكيا ديمقراطيا . ولم يعد يهدف إلى تذويب الفوارق بين الطبقات وإنما التقريب بينها . وهذا التعديل لم يكن إلا ترجمة حقيقية للتحول الاقتصادى فى مصر والذى حدث ابتداء من منتصف السبعينات . وهو ما يعرف اصطلاحا بعصر الانفتاح .

الاتجاه الاشتراكى فى الدستور والتحول الاقتصادى فى مصر :

قلنا أن الاتجاه الاشتراكى فى دستور سنة ١٩٧١ بعد التعديل قد ضعف كثيراً ولم يعد النظام اشتراكيا بل أصبح اشتراكيا ديمقراطيا ، والاشتراكية الديمقراطية مذهب يجمع بين الحرية السياسية والحرية الاجتماعية فى كيان واحد متكامل بحيث لا تنفصل إحداهما عن الأخرى[١] .

على أن التحول الإقتصادى فى مصر الذى بدأ منذ نهاية الثمانينات وحتى الآن يتجه بالاقتصاد المصرى إلى اقتصاد السوق والذى يقوم على العرض والطلب القانون الوحيد لتحديد الثمن فى الاقتصاد الحر . ويعتبر المشروع الخاص الذى يديره فرد أو مجموعة أفراد هو وحدة الإنتاج فى الاقتصاد الحر . وهذا يختلف بطبيعة الحال عن الاقتصاد القائم على التخطيط المركزى الذى ينهض عليه الاقتصاد المصرى وفقا لدستور سنة ١٩٧١ . والذى يقوم على اساس ملكية الدولة لوسائل الإنتاج وعلى ريادة القطاع العام. وعلى تحديد أسعار للمنتجات الأولية والنهائية على أسس اقتصاد السوق .

ولا شك فى أن اختلاف آليات وطبيعة الاقتصاد الحر عن الاقتصاد المخطط يؤدى إلى نتيجة حتمية وهى ضرورة تعديل الدستور المصرى لكى يستند هذا التحول إلى اقتصاد السوق على نصوص دستورية وقانونية سليمة

---

(١) بكر القبانى : المرجع السابق – ص ٣٥٩ .

وصحيحة تساعد على اتمام هذا التحول بسلام . فلا يصح في عقل ولا منطق أن ينص الدستور فى المادة ٣٠ منه على أن «الملكية العامـــة هـــى ملكيـــة الشعب ، وتتأكد بالدعم المستمر للقطاع العام . ويقود القطاع العام التقدم فـــى جميع المجالات ويتحمل المسئولية الرئيسية فى خطة التنمية . ويكون التحول إلى اقتصاد السوق الحرة فى مصر مؤسساً على بيع القطاع العام .. !! .

الفصل الرابع

تعدد الأحزاب ودستور سنة ١٩٧١

تبنى دستور ١١ سبتمبر سنة ١٩٧١ صيغة التنظيم السياسى الواحد . وهى الصيغة التى عرفتها مصر بعد إلغاء ثورة ٢٣ يوليه سنة ١٩٥٢ للأحزاب وفض الحياة النيابية . ونصت المادة الخامسة منه على أن «الاتحاد الاشتراكى العربى هو التنظيم السياسى الذى يمثل بتنظيماته القائمة على أساس مبدأ الديمقراطية تحالف قوى الشعب العاملة ...» .

وقد تعدلت المادة الخامسة فى التعديل الدستورى الذى جرى فى ٢٢ مايو سنة ١٩٨٠ وأصبحت المادة تنص على أن «يقوم النظام السياسى فى جمهورية مصر العربية على أساس تعدد الأحزاب ، وذلك فى إطار المقومات والمبادئ الأساسية للمجتمع المصرى المنصوص عليها فى الدستور . وينظم القانون الأحزاب السياسية» .

ومما هو جدير بالذكر أن التحول عن التنظيم السياسى الواحد إلى تعدد الأحزاب كان فى الحقيقة أسبق فى التطبيق العملى من حدوث التعديل الدستورى فى سنة ١٩٨٠ .

فقد حدثت إرهاصات هذا التحول منذ ٢٧ يناير ١٩٧٦ حيث قرر الرئيس السادات ظهور ما سمى بالمنابر داخل الاتحاد الاشتراكى . وقد ظهرت آنذاك ثلاثة منابر يمين ووسط ويسار . ودخلت هذه المنابر الانتخابات التشريعية فى أكتوبر سنة ١٩٧٦ وفى افتتاح الدورة الأولى لمجلس الشعب فى ١١ نوفمبر سنة ١٩٧٦ أعلن الرئيس السادات تحويل

المنابر إلى أحزاب . وصدر بناء على ذلك قانون الأحزاب رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ .

ومما لاشك فيه أن هذا التحول من التنظيم السياسى إلى نظام تعدد الأحزاب مثل تطورا كبيرا فى النظام السياسى المصرى . وإن كان التنظيم القانونى فى مصر وفقا للقانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ جاء مقيدا لحق تكوين الأحزاب بصورة تخالف نصوص الدستور ولعله من المفيد أن نتبين أحكام تكوين الأحزاب فى مصر[١] .

المبحث الأول

مفهوم الحزب ودوره

يمكن تعريف الحزب بأنه تنظيم دائم على مستوى الدولة كلها ، ويسعى للحصول على مساندة شعبية . بهدف الوصول إلى السلطة وممارستها من أجل تنفيذ سياسة محددة[٢] .

وقد عرف المشرع المصرى الحزب السياسى فى المادة الثانية من قانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بما يلى «يقصد بالحزب السياسى كل جماعة

---

(١) انظر دراسات حول الأحزاب :

Duverger (M) : les partis politiques, 1981. p. 17 et suin .

نبيله عبدالحليم كامل ، الأحزاب السياسية فى العالم المعاصر ، ١٩٨٢ ، ص ٧١ وما بعدها ، سعاد الشرقاوي ، النظم السياسية فى العالم المعاصر ١٩٨٨ ، ص ١٩٨ وما بعدها .

(٢) راجع فى هذا التعريف سعاد الشرقاوى ، النظم الياسية ، المرجع السابق ، ص ٢٠٠، والمراجع التى أشارت إليها .

منظمة تؤسس طبقا لأحكام هذا القانون وتقوم على مبادئ وأهداف مشتركة . وتعمل بالوسائل السياسية الديمقراطية لتحقيق برامج محددة تتعلق بالشئون السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدولة وذلك عن طريق المشاركة في مسئوليات الحكم» .

وإذا كانت الرغبة في ممارسة السلطة والعمل على الوصول إليها أهم ما يميز بين الحزب وغيره من التنظيمات الأخرى فإن هذا العنصر غير واضح في تعريف القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ للحزب السياسي . إذ اقتصر النص على «المشاركة في مسئوليات الحكم» دون التطلع إلى تولي الحكم . وهو يعتبر قصورا في مفهوم المشرع المصري لدور الأحزاب في الحياة السياسية .

وتحدد المادة الثالثة من هذا القانون دور الأحزاب في النظام السياسي بنصها على أن «تسهم الأحزاب السياسية التي تؤسس طبقا لأحكام هذا القانون في تحقيق التقدم السياسي والاجتماعي والاقتصادي للوطن على أساس الوحدة الوطنية وتحالف قوى الشعب والسلام الاجتماعي والاشتراكية الديمقراطية والحفاظ على مكاسب العمال والفلاحين . وذلك كله على الوجه المبين بالدستور ، وتعمل هذه الأحزاب باعتبارها تنظيمات وطنية وشعبية وديمقراطية على تجميع المواطنين وتمثيلهم سياسيا» .

وقد حددت هذه المادة دور الحزب في النظام السياسي ووضعت له ضوابط يجب أن يأخذها في الاعتبار . ومن هذه الضوابط مالا يصح الخلاف عليها مثل الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعي . ولكن هناك ضوابط أخرى ذكرها النص لا ترقى إلى هذه الدرجة من الإجماع على ضرورتها أو حتى صحتها . ومن ذلك ما سمي بتحالف قوى الشعب العاملة ... والاشتراكية

الديمقراطية .. والحفاظ على مكاسب العمال والفلاحين .. فكل هذه أمور مما يصح الخلاف حولها . فضلا عن أن بعضها مثل تحالف قوى الشعب العاملة لا يكون إلا فى ظل التنظيم السياسى الواحد والذى كان سائدا فى مصر منذ قيام ثورة ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ . ويقصد بقوى الشعب العامل كما جاءت فى الميثاق «الفلاحون والعمال والجنود والمثقفون والرأسمالية الوطنية»(١) . وفكرة تحالف الشعب العامل اقتبسها المشرع الدستورى المصرى من دستور يوغوسلافيا .

وفى الحقيقة اعتبار هذه الفكرة من الأسس الحاكمة لنشاط الحزب وتحقيق أهدافه أمر يختلف مع ماهية الحزب ووجوده . إذ أنه يقوم على اختلاف التوجيهات السياسية فى المجتمع وتجميعها نحو هدف معين هو الوصول إلى السلطة بطرق سلمية وديمقراطية . فى حين أن هذه الصيغة تتجاوز هذه الخلافات وتعمل على توجيههم فى اتجاه واحد . ومن ثم فهى قد ظهرت وانتشرت فى الدول الشيوعية التى ينهض النظام السياسى فيها على التنظيم السياسى الواحد .

ومن ذلك أيضا الحفاظ على مكاسب العمال والفلاحين . فذاك أمر يتنافى مع تعدد الأحزاب أيضا . لأنه من الضرورى تقرير حياد المشرع تجاه كل أفراد المجتمع فلا يتدخل لتمييز طائفة على أخرى . فذاك أمر يخل بمبدأ المساواة الواجب احترامه فى المجتمع .

---

(١) جاء فى الباب الخامس بعنوان «الديمقراطية السليمة» ... «لابد أن ينفسح المجال بعد ذلك ديمقراطيا للتفاعل الديمقراطى بين قوى الشعب العاملة وهى الفلاحون والعمال والجنود والمثقفون والرأسمالية الوطنية» راجع – الميثاق ٢١ مايو ١٩٦٢ – كتاب التعاون – العدد رقم ٢٢٢ مايو سنة ١٩٦٧ . ص ٤٣ وهو ما ورد أيضا فى الدستور المؤقت سنة ١٩٦٤ وفى المادة الخامسة من دستور ١٩٧١ .

المبحث الثانى

شروط تأسيس الأحزاب والانضمام إليها

وجود الأحزاب السياسية فى المجتمع ونجاحها فى تحقيق أهدافها يرجع فى الأساس إلى أن هذه الأحزاب فى قيامها تعبر عن اختلافات وتناقضات فى الرأى العام فى مجتمع معين . ومن ثم فإن الأحزاب التى لا تستند على قواعد شعبية ولا تسعى لتكوين هذه القواعد هى أحزاب محكوم عليها بالفشل والزوال .

وهذه المقدمة ترتب نتيجة منطقية مفادها أنه يجب أن يكون تدخل المشرع فى تحديد الشروط اللازمة لتأسيس الحزب فى نطاق التنظيم فقط ولا يتجاوزه إلى التقييد . فهل أعمل المشرع المصرى فى تحديد شروط تأسيس الأحزاب هذه القاعدة ؟ هذا ما سوف يتضح من مطالعة شروط تأسيس الأحزاب فى القانون المصرى رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ . وقد عالجت المادة الرابعة منه هذه الشروط .

ولكى تكتمل للصورة جوانبها يجب بحث كيفية الانضمام إلى الأحزاب ولذلك سوف نقسم هذا المبحث إلى مطلبين : المطلب الأول : شروط تأسيس الأحزاب . المطلب الثانى : شروط الانضمام إلى الأحزاب .

المطلب الأول

شروط تأسيس الأحزاب

حشدت المادة الرابعة من قانون الأحزاب فى مصر شروطا كثـــيرة لتأسيس الحزب . وهى فى أغلبها تتنافى مع الديمقراطيــة وحريــة تكويــن الأحزاب التى نص عليها الدستور . وهذه الشروط هى :

أولا : عدم تعارض مقومات الحزب أو مبادئــه أو أهدافــه أو برامجــه أو سياساته أو أساليبه فى ممارسة نشاطه مع :

١- مبادئ الشريعة الإسلامية باعتبارها المصدر الرئيسى للتشريع .

٢- مبادئ ثورتى ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ و١٥ مايو سنة ١٩٧١ .

٣- الحفاظ على الوحدة الوطنية والسلام الاجتمــاعى والنظــام الاشــتراكى الديمقراطى والمكاسب الاشتراكية . (مادة ٤ فقرة أولى)[١] .

وإذا كان من المنطقى النص على ضرورة تقيد الحزب فى مبادئــه وأهدافه وممارسته لنشاطه بمبادئ الشريعة الإســـلامية وذلــك باعتبارهــا

---

(١) كان النص قبل تعديله بالقرار بالقانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٧٩ تنص على «أولا : عدم تعارض مبادئ الحزب وأهدافه وبرامجه مع :

أ – مبادئ الشريعة الإسلامية باعتبارها مصدرا رئيسيا للتشريع .

ب – الحفاظ على الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعى والنظام الاشتراكى الديمقراطــى والمكاسب الاشتراكية .

ويتضح من مقارنة الصياغتين أن التعديل الذى حدث فى المتن اتجه إلى التشدد بغــير مبرر .

المصدر الرئيسى للتشريع . باعتبار أن الدستور قد نص على ذلك فى المادة الثانية منه . وباعتبار أن هذه الشريعة تنبثق عن الدين الإسلامى الذى يضع تصورا عاما بحكم حركة المجتمع ونشاطه . وذلك من منطلق أن الإسلام دين الدولة ... (م ٢ من الدستور) . فإنه يبقى من غير المنطقى أن يقيد المشرع تأسيس الأحزاب بمبادئ ثورتى ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ و ١٥ مايو سنة ١٩٧١ .

فأما عن ثورة ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ ، فإن مبادئها لم تكن بعيدة عن الخطأ ولا يمكن أن تقف على خط واحد مع مبادىء الشريعة الإسلامية المنزلة من عند الله عز وجل . فلا شك أن ما حدث فى ٢٣ يوليو وما تلاه حتى صدور دستور ١١ سبتمبر سنة ١٩٧١ فترة من تاريخ مصر صنعها بشر فيها الصواب والأخطاء والخطايا أيضا . ومن ثم يبقى من غير المنطقى مصادرة حق الاختلاف أو الاتفاق مع هذه الفترة . فذاك أمر يناقض الطبيعة الإنسانية والتى تسعى دائما إلى دراسة تاريخها وتقييمه ومعرفة مواطن الحق والباطل فيه حتى تتبين خطوط مستقبلها ظاهرة واضحة .

وإذا كان لنا أن نعجب من مسلك المشرع فيما سبق بالنسبة لمبادئ ثورة سنة ١٩٥٢ فإن العجب سيزداد بالنسبة لما سمى بثورة ١٥ مايو سنة ١٩٧١ . فإن كان جانب من الفقه أنكر على ما حدث فى ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ وصف الثورة فإن جانبا آخر أقر ذلك . ولكننا لا نعلم – حسب علمنا – أحد سمى ما حدث فى ١٥ مايو سنة ١٩٧١ بأنه ثورة غير حاشية أهل الحكم آنذاك !! إذ أن الأمر لم يخرج عن تنحية وإقالة بعض المسئولين فى الوزارة ومجلس الأمة . وعلى ذلك يكون من الثابت أنه لم يكن هناك ثورة ولا مبادئ يجب الالتزام بها وإنما طريقة حسم بها رئيس الجمهورية الصراع على السلطة لصالحه .

وإذا كان الأمر كذلك فهل يجوز أن تتقيد الأحزاب بذلك ؟ إنه لأمر عجاب حقا !! .

وأعجب مما سبق اشتراطه التقيد بالنظام الاشتراكى الديمقراطى والمكاسب الاشتراكية . فكيف يلتزم حزب ليبرالى كحزب الوفد مثلا بمثل هذا القيد إنه مستحيل . ثم إنه يتنافى مع مفهوم الحزب باعتباره تنظيما يسعى للمساندة الشعبية عبر برنامج محدد . وهذا القيد إن صح إعماله فسوف يجعل الأحزاب جميعها ممسوخة من حزب الحكومة . ثم إننا نرى أن هذا القيد يتناقض مع ما قررته ذات المادة فى البند ثانيا حين اشترطت تميز برنامج الحزب وسياساته أو أساليبه فى تحقيق هذا البرنامج تميزا ظاهرا عن الأحزاب الأخرى . فكيف تتميز الأحزاب إذا كان مطلوبا منها الحفاظ على النظام الاشتراكى الديمقراطى والمكاسب الاشتراكية .

ثانيا : تميز برنامج الحزب وسياساته أو أساليبه فى تحقيق هذا البرنامج تميزا ظاهرا عن الأحزاب الأخرى :

وفى الحقيقة يجب عدم المغالاة فى تطبيق هذا الشرط . وذلك لأنه من الصعب إقامة التمايز التام بين برامج الأحزاب ولا سيما فى دول العالم الثالث حيث تتجه هذه الأحزاب إلى الناخب بمجموعة كبيرة جدا من الأمنيات داخل برنامجها والتى يصعب تحققها فى أغلب الأحيان هذا من ناحية .

ومن ناحية أخرى : فإنه قد يكون الدافع لتكوين حزب معين هو عدم الاقتناع بقيادات حزب قائم ، وصعوبة تغييرها . ومن ناحية ثالثة وأخيرة نجد أن المناط فى قيام الحزب أو انهياره ليس فى تمايزه عن الأحزاب الأخرى ولكن فى نجاحه فى تكوين قاعدة شعبية يستطيع من خلالها تحقيق أهدافه .

ثالثا : عدم قيام الحزب فى مبادئه أو برامجه أو فى مباشرة نشـاطه أو اختيار قياداته أو أعضائه على أساس يتعارض مع أحكام القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ بشأن حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعى ، أو على أساس طبقى ، أو طائفى ، أو فئوى أو جغرافى أو على أساس التفرقة بسبب الجنس أو الأصل أو الدين أو العقيدة .

وهذا الشرط يتضمن جانبان : الأول : يتعلق بالقانون رقم ٣٣ لسـنة ١٩٧٨ ، والذى عرف باسم قانون حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعى كما عرف أيضا بقانون العزل السياسى . حيث نص فـى المـادة الرابعـة والمادة الخامسة على العزل السياسى لفئات معينة[١] .

---

(١) نصت المادة الرابعة من هذا القانون على أنه «لا يجـوز الانتمـاء إلـى الأحـزاب السياسية أو مباشرة الحقوق أو الأنشطة السياسية لكل من تسبب فـى إفسـاد الحيـاة السياسية قبل ثورة ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ سواء كان ذلـك بالاشـتراك فـى تقليـد المناصب الوزارية منتميا إلى الأحزاب السياسية التى تولت الحكم قبل ثورة ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ أو الاشتراك فى قيادة الأحزاب أو إرادتها وذلك كله عدا الحزب الوطنـى والحزب الاشتراكى (حزب مصر الفتاة) . ويعتبر اشتراكا فى قيادة الحزب وإدارتـه تولى مناصب الرئيس أو نواب الرئيس أو وكلائه أو السكرتير العـام أو السـكرتير العام المساعد أو أمين الصندوق أو عضوية الهيئة العليا للحزب» .

كما نصت المادة الخامسة على أن «يسرى الحظر المنصوص عليه فى المادة السابقة على الفئات الآتية :

(أ) من حكم بإدانته من محكمة الثورة فى الجناية رقم ١ لسنة ١٩٧١ نكتب المدعى العام الخاصة بمن شكلوا مراكز قوى بعد ثورة يوليو سنة ١٩٥٢ .

(ب) من حكم بإدانته فى إحدى الجرائم المتعلقـة بالمسـاس بالحريـات الشـخصية للمواطنين والتعدى على حياتهم الخاصة أو ايذائهم بدنيا أو معنويا المنصوص عليـها بالباب السادس من الكتاب الثانى من قانون العقوبات ومن المادتين ٣٠٩ مكـررا و ٣٠٩ مكرر (أ) من القانون المذكور .

--

وقد واجه قانون العزل السياسى معارضة شديدة من القوى السياسية فى هذا الوقت . وذلك لكونه يهدر حقوقا أصيلة نظمها الدستور فالمادة ٦٢ منه تنص على أن «مساهمة المواطن فى الحياة العامة واجب وطنى» .

وقد تقرر العزل السياسى فى حقيقة الأمر على إثر استفتاء ٢١ مايو سنة ١٩٧٨ وبمقتضى القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ المشار إليه - كرد فعل من قبل السلطة الحاكمة - ضد انتقادات أحزاب المعارضة - وخاصة حزب التجمع الوطنى (اليسار) وحزب الوفد - والتى كشفت عن فساد الحكومة واتهامات لأشخاص الحكم تتصل بأموال الدولة العامة . وكان ذلك بمناسبة الانتخابات التكميلية التى تمت بمحافظة الاسكندرية .

فالنظام الحاكم يريد أحزاباً للزينة ولتجميل وجه الاستبداد وليست للمعارضة وعندما أرادت هذه الأحزاب أن تؤدى عملها وتنتقد تصرفات الحكومة . فرضت عليها سلطات الحكم سيف العزل السياسى . وذلك لأنها منذ عام ١٩٥٢ لم تتعود إلا على سماع نغمة واحدة تؤيد كل قرار وتبارك كل خطوة ولذا لم يتسع صدرها لانتقادات أحزاب المعارضة[1] .

وظل هذا القانون الذى يقرر العزل السياسى سارياً حتى صدور حكم المحكمة الدستورية العليا فى ٢١ يونيو ١٩٨٦ والذى قضى بعدم دستورية المادة الرابعة . وفى ١٩٩٤/١٠/٢٧ وفى أعقاب مؤتمر الحوار الوطنى

-- (جـ) من حكم بإدانته فى إحدى جرائم الإخلال بالوحدة والسلام الاجتماعى .

(د) من حكم بإدانته فى إحدى الجرائم المنصوص عليها فى البابين الأول والثانى من الكتاب الثانى من قانون العقوبات» .

(١) جابر جاد نصار : حرية الصحافة - دراسة مقارنة فى ظل القانون رقم ١٤٨ لسنة ١٩٨٠ - ١٩٩٤ دار النهضة العربية - ص ٣٨ .

أصدر رئيس الجمهورية القرار بقانون رقم ٢٢١ لسنة ١٩٩٤ بإلغاء القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ .

أما الجانب الثانى من هذا الشرط فهو عدم جواز قيام الحزب على أساس طبقى ، أو طائفى أو فئوى أو جغرافى أو على أساس التفرقة بسبب الجنس أو الأصل أو الدين أو العقيدة .

ويبقى لنا أن نتساءل أمام هذه القيود ماذا تبقى للحزب من أمور يسعى إلى تجميع أنصار حولها ؟ أن هذه القيود تتنافى مع وجود الأحزاب ونشأتها . ففى بلدان أوروبا تقوم الأحزاب على أساس طبقى أو دينى فنجد فى كل هذه البلاد أحزاباً مسيحية . إن قيام الأحزاب فى مجتمع معين ، إنما يعبر فى حقيقة الأمر عن تناقضات فى المجتمع وهو تعبير سلمى عن هذه التناقضات . ولذلك نرى أن الدول الأوروبية أكثر فهما لدور الأحزاب فى المجتمع . ومن ثم نجد فيها أحزابا تعبر عن دين معين أو مذهب فيه أو تعبر عن طبقة معينة . ولا خطر فى ذلك حيث أن الحزب يسلك وسائل سلمية فى الدعوة إلى مبادئه . والأمر لا يخرج عن احتمالين إما أن يجد قاعدة جماهيرية يحيا بها وتؤمن بأفكاره ومن ثم يثبت حقه فى الوجود . وإما أن لا تكون له هذه القاعدة فينزوى ويصبح بلا قيمة .

ومما لا شك فيه أن إباحة تكوين الأحزاب فى مثل هذه الحالات يكون أفيد للمجتمع من أن تتجه هذه التنظيمات للعمل فى الخفاء ولا يستطيع المجتمع مراقبتها مما ينذر بترتيب أسوأ العواقب على المجتمع والدولة ونظام الحكم .

رابعا : عدم انطواء وسائل الحزب على إقامة أى تشكيلات عسكرية أو شبه عسكرية :

وهذا شرط منطقى ويتفق مع كون الحزب مؤسسة منظمة جماهيرية تسعى لتحقيق أهدافها بالطرق السلمية والديمقراطية ومن ثم فإن هذا الشرط لا يعدو أن يكون تحصيل حاصل وذكر لمفهوم .

خامسا : «عدم قيام الحزب كفرع لحزب أو تنظيم سياسى فى الخارج وعدم ارتباط الحزب أو تعاونه مع أية أحزاب أو تنظيمات أو جماعات أو قوى سياسية تقوم على معاداة أو مناهضة المبادئ أو القواعد أو الأحكام المنصوص عليها فى البند التالى» .

ويهدف هذا الشرط إلى قطع سبيل التعاون بين الأحزاب المصرية فى الداخل والأحزاب السياسية فى دولة أخرى . حتى يضمن ولاءها وهو شرط محدود الأهمية كما يذهب البعض «.. لأن الحزب الذى يريد أن يتعاون مع مثيله فى الخارج لن يقول ولن يعترف بأنه قام كفرع لذلك الحزب»[1] .

سادسا : الموافقة على معاهدة السلام المعقودة بين الحكومة المصرية وإسرائيل . وهذا شرط شاذ آخر قيد به المشرع حرية تأسيس الأحزاب ، ولا ندرى – حسب علمنا – دولة تذهب هذا المذهب . فلا يسوغ فى عقل أو منطق أن يتقيد تأسيس الأحزاب بمعاهدة عقدتها الحكومة فى وقت معين . قد تكون أخطأت فى عقدها أو أصابت . وفى الوقت الذى نرى فيه فى إسرائيل قوى سياسية كثيرة معارضة لمعاهدة السلام بين مصر وإسرائيل دون أن تتأثر بهذه المعارضة .

سابعا : ألا يكون بين مؤسس الحزب أو قياداته من تقوم أدلة جدية على قيامه بالدعوة أو المشاركة فى الدعوة أو التحبيذ أو الترويج بأية طريقة

---

(١) مصطفى أبو زيد فهمى : المرجع السابق ، ص ٣١١ .

من طرق العلانية لمبادئ أو اتجاهات أو أعمال تتعارض مع المبادئ السابقة.

وهذا شرط آخر يدور فى فلك الشروط السابقة . فإذا كان المشرع فى الشروط السابقة يمنع الفعل فهو يشترط عدم الاقتراب من الفعل سواء بالدعوة إليه أو المشاركة فيها أو بالتحبيذ أو بالترويج بأية طريقة من طرق العلانية لمبادئ واتجاهات تتعارض مع هذه الشروط . وذلك حتى تكتمل حلقة التقييد .

ثامنا : ألا يترتب على قيام الحزب إعادة تكوين أى حزب من الأحزاب التى خضعت للمرسوم بقانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٥٣ بشأن حل الأحزاب السياسية .

يعد هذا القيد استمرارا للنظرة العدائية التى سادت فى مفهوم أهل الحكم عن الأحزاب التى كانت موجودة قبل ٢٣ يوليه سنة ١٩٥٢ . وهو عداء غير مبرر فقد كان من بين هذه الأحزاب من كافح ضد الاستعمار وضد فساد الملك ومن تعلقت به آمال الشعب .

وهذه الشروط غير المنطقية وغير المبررة تجعل الأحزاب تحتال عليها عند الطلب تأسيسها . وهو ما حدث مع حزب الوفد فقد أضاف إلى أسمه لقب «الجديد» فأصبح حزب «الوفد الجديد» مع أنه لم يختلف كثيراً عن حزب الوفد القديم إن جاز هذا الوصف . وهذا راجع إلى عدم منطقية الشروط التى اشترطها المشرع وكذلك عدم عدالتها .

تاسعا : علانية مبادئ وأهداف وبرامج ونظام وتنظيمات وسياسات ووسائل وأساليب مباشرة نشاط الحزب وعلانية تشكيلاته وقياداته وعضويته ووسائل ومصادر تمويله .

وهذا شرط منطقى . بل إنه مستفاد ضمنا من طبيعة عمل الحـــزب فالحزب تنظيم سياسى يعمل على بناء قواعد شعبية لتحقيق أهدافـــه . ولـــن يتسنى ذلك إلا إذا مارس نشاطه فى العلانية . فالحزب ليس تنظيما سريا .

تلك هى الشروط التى عددها المشرع لتأسيس الأحزاب فى مصـــــر ولو أردنا الوصف الدقيق لقلنا تلك هى القيود التى قيد بها المشرع المصـــوى تأسيس الأحزاب فى مصر . وعلى الرغم من ذلك فإن توافر هذه الشروط أو تخطى الحزب هذه القيود لا يكفى لإكتمال تأسيسه . وإنما يتطلب المشـــــرع ضرورة حصول الحزب على ترخيص من قبل لجنة تســـمى لجنـــة شـــئون الأحزاب .

لجنة شئون الأحزاب :

١- تشكيل اللجنة :

نص قانون الأحزاب على أن تشكل اللجنة مـــن : رئيـــس مجلـــس الشورى رئيسا وعضوية وزير العدل ووزير الداخلية ووزير الدولة لشـــئون مجلس الشعب وثلاثة من غير المنتمين إلى أى حزب سياسى من بين رؤساء الهيئات القضائية السابقين أو نوابهم أو وكلائهم يصدر باختيارهم قرار مـــن رئيس الجمهورية .

ويلاحظ على هذا التشكيل غلبة التشكيل الحكومى . فرئيس اللجنـــة الذى هو رئيس مجلس الشورى ووزير العدل ووزير الداخلية ووزير الدولـــة لشئون مجلس الشعب (أربعة أعضاء من سبعة أعضاء) هم أعضاء فى حزب الحكومة وهم يمثلون الأغلبية فى اللجنة . ومن ثم فهى لجنة لن يتحقق لـــها الحياد .

ثم إن الأعضاء المختارين يختارون بقرار من رئيس الجمهورية الذى هو فى ذات الوقت رئيس الحزب الوطنى الحاكم . كما أنهم يختارون من بين رؤساء الهيئات القضائية أو نوابهم أو وكلائهم السابقين ، وهو أمر لا يضمن حيادهم وذلك نظرا لعدم تمتعهم بامتيازات وحصانات القضاة .

ويشترط القانون لصحة اجتماع اللجنة لمباشرة نشاطها حضور رئيسها وأربعة أعضاء من أعضائها على أن يكون من بينهم وزراء العدل الداخلية وشئون مجلس الشعب . وعلى ذلك فإن الاجتماع يصح ولو غاب عنه الثلاثة أعضاء الآخرين .

٢- اختصاصات لجنة شئون الأحزاب :

١- إصدار ترخيص تأسيس الحزب :

عند تأسيس الحزب يجب توجيه إخطار كتابى إلى لجنة تأسيس الأحزاب وعليها أن تفحص هذا لإخطار ، وتتأكد من مطابقته للشروط والقيود التى نص عليها القانون . وتصدر اللجنة قراراتها بأغلبية أصوات الحاضرين ، وعند التساوى يرجح رأى الجانب الذى منه الرئيس .

وعلى اللجنة أن تصدر قرارها بالبت فى تأسيس الحزب على أساس ما ورد من إخطار التأسيس الابتدائى .. وذلك خلال الأربعة أشهر التالية على الأكثر لعرض الإخطار بتأسيس الحزب على اللجنة(١) .

وإذا رأت اللجنة الاعتراض على تأسيس الحزب فيجب أن يصدر القرار بالاعتراض مسببا . وإذا مرت الأربعة أشهر دون صدور قرار من اللجنة يعتبر قرارا بالاعتراض على تأسيس الحزب . وعلى ذلك

---

(١) وكانت هذه المهلة قبل التعديل الذى تم بالقانون رقم ٣٠ لسنة ١٩٨١ ثلاثة شهور .

فإن المشرع خالف القاعدة العامة التى تقضى بأن سكوت الإدارة عن اتخاذ قرار فى مدة معينة يعد موافقة منها على موضوع القرار . ومذهب المشرع فى هذا الصدد يخل بضمانة تسبيب قرار الاعتراض على تأسيس الحزب .

الطعن فى قرار اللجنة :

يجوز لطالبى تأسيس الحزب خلال الثلاثين يوما التالية لنشر قرار الاعتراض فى الجريدة الرسمية الطعن فيه أمام المحكمة الإدارية العليا الدائرة الأولى برئاسة رئيس مجلس الدولة على أن ينضم إلى تشكيلها عدد مماثل لأعضائها من الشخصيات العامة يصدر باختيارهم قرار من وزير العدل بعد موافقة المجلس الأعلى للهيئات القضائية(١) .

ولا شك أن تشكيل الدائرة بهذه الصورة لتكون «محكمة خاصة للأحزاب» يخل بحيادها ويؤدى إلى أن تصبح محكمة سياسية رغم أنها تفصل فى مسألة قانونية تتعلق بتطبيق نصوص القانون .

ب- اختصاصات أخرى للجنة شئون الأحزاب :

نصت على هذه الاختصاصات المواد ١٦ ، ١٧ ، ٢١ من قانون الأحزاب فالمادة ١٦ تعطى للجنة الأحزاب ممارسة رقابة وصائية على الأحزاب بعد تأسيسها . فتنص على «يخطر رئيس لجنة الأحزاب السياسية بكتاب موصى عليه بعلم الوصول بأى قرار يصدره الحزب بتغيير رئيسه أو حل الحزب أو اندماجه أو بأى تعديل فى نظامه الداخلى وذلك خلال عشرة أيام من صدور القرار» .

---

(٢) وكانوا يختارون من أعضاء مجلس الشعب قبل التعديل بالقانون رقم٣٠ لسنة ١٩٨١.

أما المادة ١٧ ، فقد أجازت لرئيس اللجنة – بعد موافقتها – أن يطلب من المحكمة الإدارية العليا باعتبارها محكمة أحزاب الحكم بصفة مستعجلة بحل الحزب إذا ثبت من تقرير المدعى العام الاشتراكي بعد التحقيق الذى يجريه تخلف أو زوال أى شرط من الشروط المنصوص عليها فى المادة ٤ من هذا القانون .

والمادة ٢١ من قانون الأحزاب ، نصت على أن «تضع لجنة شئون الأحزاب السياسية القواعد المنظمة لاتصال الحزب بأى حزب أو تنظيم سياسى أجنبى وذلك بناء على ما يقترحه رئيس هذه اللجنة ولا يجوز لأى حزب التعاون أو التحالف مع أى حزب أو تنظيم سياسى أجنبى إلا طبقا للقواعد المشار إليها فى الفقرة السابقة» .

المطلب الثانى

شروط الانضمام إلى الأحزاب

حددت المادة ٦ من قانون الأحزاب السياسية شروط الإنضمام إليها فيما يلى:

١- أن يكون مصريا . فإن كان متجنسا وجب أن يكون قد مضى على تجنسه عشر سنوات على الأقل . ومع ذلك يشترط فيمن يشترك فى تأسيس الحزب أو يتولى منصبا قياديا فيه أن يكون من أب مصرى .

وشرط الجنسية شرط طبيعى . فلا يسوغ فى منطق أو عقل أن تقبل عضوية الأجنبى فى حزب وطنى ، وإذا لم يكن مصريا أصيلا فيجب مرور ١٠ سنوات على اكتسابه الجنسية . ويشترط فيمن يتولى منصبا قياديا فى الحزب كمنصب الرئيس أو الأمين العام أو الأمين المساعد أو عضو الهيئة العليا لحزب أن يكون من أب مصرى .

٢- أن يكون متمتعا بحقوقه السياسية . وألا ينطبق عليه أحكام أى من المادتين الثانية والثالثة من القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ .

وبالنسبة للتمتع بالحقوق السياسية فذلك شرط طبيعى . أما ما يتضمنه قانون ٣٣ لسنة ١٩٧٨ فلم يعد له محل بعد إلغائه على الوجه الذى سبق وبيناه .

٣- ألا يكون من أعضاء الهيئات القضائية أو من ضباط أو أفراد القوات المسلحة أو الشرطة أو من أعضاء الرقابة الإدارية ، أو المخابرات العامة أو من أعضاء السلك السياسى أو القنصلى أو التجارى .

فأصحاب هذه الوظائف ينبغى أن يبتعدوا عن التحزب خشية تأثرهم فى عملهم بهذا التحزب . وذلك لحساسية وظائفهم . على أنه بمجرد استقالتهم أو إقالتهم أو بلوغهم سن التقاعد يكون لهم حق المشاركة فى الأحزاب .

الباب الثانى

المقومات الأساسية للمجتمع

المصرى فى دستور سنة ١٩٧١

جاء الباب الثانى من دستور سنة ١٩٧١ لكى يحدد المقومات الأساسية للمجتمع المصرى . والفصل الأول من هذا الباب جاء بعنوان «المقومات الاجتماعية والخلقية» . أما الفصل الثانى فحدد المشرع فيه المقومات الاقتصادية .

الفصل الأول

المقومات الاجتماعية والخلقية

نص الدستور على هذه المقومات فى المواد من ٧ إلى ٢٢ وحدد فيها مجموعة من المقومات التى ارتأها إطارا حاكما للمجتمع المصرى وهى على التوالى :

أولا : التضامن الاجتماعى ومبدأ تكافؤ الفرص :

نصت المادة السابعة من الدستور على أن «يقوم المجتمع على التضامن الاجتماعى» والتضامن الاجتماعى يعنى أن الدولة تعمل على إقامة نوع من التكافل والتضامن بين فئات المجتمع المختلفة حتى لا يؤدى تفاوت الثروات إلى مشاكل اجتماعية بين أفراد المجتمع ، فالدولة يجب أن تأخذ بيد الطبقات الدنيا كأن تقرر لهم معاشا أو إعانات اجتماعية وعائلية حتى تستطيع العيش بكرامة فى المجتمع . ويتصل بما سبق ما قررته المادة الثامنة من أن «تكفل الدولة تكافؤ الفرص لجميع المواطنين» وذلك تطبيقا لمبدأ المساواة بين الأفراد . فتماثل المراكز القانونية يؤدى إلى ضرورة مساواتهم فى الحقوق والواجبات .

ومن هذا القبيل ما نصت عليه المادة ١٧ من هذا الفصل حيث تقضى «تكفل الدولة خدمات التأمين الاجتماعى والصحى ، ومعاشات العجز عـــن العمل والبطالة والشيخوخة للمواطنين جميعا ، وذلك وفقا للقانون» .

كما تنص المادة ١٥ على أن «للمحاربين القدماء والمصـــابين فـــى الحرب أو بسببها ولزوجات الشهداء وأبنائهم الأولوية فى فرص العمل وفقـــا للقانون» .

كما تنص المادة ١٦ على أن «تكفـــل الدولـــة الخدمـــات الثقافيـــة والاجتماعية والصحية ، وتعمل بوجه خاص على توفيرها للقرية فى يســـر وانتظام رفعا لمستواها» .

ثانيا : الأسرة أساس المجتمع :

أهتم الدستور بالأسرة وجعلها أساس من الأسس التى يقوم عليها نظام المجتمع وأوجب على الدولة ضرورة الحفاظ على الأسرة فى إطـــار الديـــن والأخلاق والتقاليد السائدة فى المجتمع المصرى . وعلى ذلك نصت المـــادة التاسعة من أن «الأسرة أساس المجتمع ، قوامها الدين والأخلاق والوطنيـــة وتحرص الدولة على الحفاظ على الطابع الأصيل للأسرة المصرية وما يتمثل فيه من قيم وتقاليد مع تأكيد هذا الطابع وتنميته فى العلاقات داخل المجتمـــع المصرى» .

ونصت المادة ١٠ على أن «تكفل الدولة حماية الأمومـــة والطفولـــة وترعى النشء والشباب وتوفر لهم الظروف المناسبة لتنمية ملكاتهم» .

كما نصت المادة ١١ على أن «تكفل الدولة التوفيق بيـــن واجبـــات المرأة نحو الأسرة وعملها فى المجتمع ومساواتها بالرجل فى ميادين الحيـــاة السياسية والاجتماعية والثقافية والاقتصادية دون إخلال بالشريعة الإسلامية».

وفى الحقيقة يعتبر هذا الواجب من أهم الواجبات التى تكفل نجاح دور الأسرة فى المجتمع . وذلك لأهمية دور المرأة فى المجتمع وضرورة التوفيق بين حقها فى العمل ، وحقوق الأسرة الأخرى وضرورة تحقيق المساواة بين الرجل والمرأة فى الميادين السياسية والاجتماعية والثقافية والاقتصادية ، وإذا كان الدستور ينص على أن يكون ذلك دون إخلال بأحكام الشريعة الإسلامية . فإن ذلك لا يجب أن يفهم منه أن الشريعة الإسلامية تنتقص من حقوق المرأة . فذلك إفك عظيم ليس له أساس من الصحة . فالشريعة الإسلامية أعطت للمرأة كامل حقوقها فمن الناحية السياسية فى دولة الإسلام الأولى فى عهد الرسول الكريم صلى الله عليه وسلم كانت المرأة تبايع الرسول كالرجل تماما . وكانت المرأة تشترك فى مناقشة الشئون العامة وتبدى رأيها فيها وتجاهد فى سبيل الله . وأيضا من الناحية الاجتماعية إذ قرر لها حقها فى التعليم بل إن من النساء من كانت تجلس مجلس العلم لتُعلم المسلمين أمور الدين والدنيا . وكفل لها حقها فى حرية اختيار زوجها دون إكراه . ومن الناحية الاقتصادية إذ جعل لها ذمة مالية مستقلة ، وجعل لها حقا أصيلا فى مالها وألزم الرجل سواء أكان أبا أو زوجا كفالتها وإعالتها دون النظر إلى مالها . وفى هذا سبقت الشريعة الإسلامية قوانين كثيرة – مازالت حتى اليوم – تضن على المرأة بحقها فى ذمة مالية مستقلة . ومن ثم نخلص إلى أن الشريعة الإسلامية لا تعتبر قيدا على حقوق المرأة على أن النص على عدم الإخلال بأحكام الشريعة الإسلامية .

لا يخلو من فائدة . إذ أن مبادئ الشريعة الإسلامية تعتبر هى الدرع الواقى ضد محاولات هدم الأسرة – ولا سيما فى الدول الإسلامية – والتى أصبحت تفد إليها من مصادر متعددة .

٣- رعاية الأخلاق وحمايتها :

نصت المادة ١٢ من الدستور على أن «يلتزم المجتمع برعاية الأخلاق وحمايتها . والتمكين للتقاليد المصرية الأصيلة . وعليه مراعاة المستوى الرفيع للتربية الدينية والقيم الخلقية والوطنية ، والتراث التاريخى للشعب ، والحقائق العلمية والسلوك الاشتراكى والآداب العامة وذلك فى حدود القانون . وتلتزم الدولة باتباع هذه المبادئ والتمكين لها» .

وهذا النص يضع على عاتق الدولة واجبات عامة تقتضى رعاية الأخلاق العامة ومراعاة التقاليد والأعراف . ولا يكون ذلك إلا بإصدار القوانين التى تكفل ذلك .

ثالثا : العمل حق وواجب وشرف تكفله الدولة :

وبذلك تقضى المادة ١٣ من الدستور حيث تنص على «العمل حق وواجب وشرف تكفله الدولة ، ويكون العاملون الممتازون محل تقدير الدولة والمجتمع» .

وحددت نصوص الدستور التالية مجموعة من القواعد التى تدعم هذا الأساس.

١- العمل لا يكون إلا بمقابل عادل :

فالفقرة الثانية من المادة ١٣ من الدستور تنص على أنه «لا يجوز فرض أى عمل جبرا على المواطنين إلا بمقتضى قانون ولأداء خدمة عامة وبمقابل عادل» .

فالعمل بغير مقابل يعتبر سخرة ، وهو أمر أصبح فى ذمة التاريخ فلم يعد من المعقول أو المقبول أن يقوم نظام سياسى بتسخير مواطنيه .

٢- الوظائف العامة حق للمواطنين :

فالوظيفة حق للمواطنين جميعا ، لا يجوز التمييز بينهم لأى سبب من الأسباب . وعلى ذلك تنص المادة ١٤ من الدستور حين قضت بأن

«الوظائف العامة حق للمواطنين وتكليف للقائمين بها لخدمة الشعب ، وتكفل الدولة حمايتهم وقيامهم بأداء واجباتهم فى رعاية مصالح الشعب ولا يجوز فصلهم بغير الطريق التأديبى إلا فى الأحوال التى يحددها القانون» .

ثالثا : التعليم حق تكفله الدولة :

فالدستور فى المادة ١٨ ينص على أن «التعليم حق تكفله الدولة ، وهو إلزامى فى المرحلة الابتدائية ، وتعمل الدولة على مد الإلزام إلى مراحل أخرى ، وتشرف على التعليم كله» .

وحددت نصوص الدستور التالية مجموعة من القواعد التى تكفل تحقيق ذلك كما يلى :

١- استقلال الجامعات ومراكز البحث العلمى :

ونصت على ذلك المادة ١٨ من الدستور فى فقرتها الثانية حيث نصت على «وتكفل استقلال الجامعات ومراكز البحث العلمى ، وذلك كله بما يحقق الربط بينها وبين حاجات المجتمع والإنتاج» .

وفى الحقيقة يعتبر استقلال الجامعات أمراً غاية فى الأهمية إذ أنه يكفل لها أن تمارس دورها فى المجتمع . ومن المؤسف أن القانون الذى ينظم الجامعات لا يكفل هذا الاستقلال على وجه تام مما يؤدى إلى إعاقة الجامعات عن تحقيق دورها الذى حدده الدستور .

٢- التربية الدينية مادة أساسية فى مناهج التعليم العام :

ونصت على ذلك المادة ١٩ من الدستور . ونحن نرى أن السياسة التعليمية فى مصر حيث تعتبر التربية الدينية مادة لا تؤثر فى مجموع

درجات الطالب النهائية يقلل من أهميتها . ويؤدى بها أن تكون مـــادة غـــير أساسية وهو ما يخالف نصوص الدستور .

٣- مجانية التعليم :

ونصت على ذلك المادة ٢٠ من الدستور حين قضت بأن «التعليم فى مؤسسات الدولة التعليمية مجانى فى مراحله المختلفة» ومجانية التعليم أمـــر تقرر فى مصر عقب ثورة ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ . ويذهب البعـــض إلـــى ضرورة مراجعته حيث أن الدولة لم تعد تستطيع أن تقدم الخدمة التعليميـــة المميزة . مما يؤدى إلى انتشار الدروس الخصوصية والتعليم الخاص الـــذى يقتضى مصروفات باهظة . مما يقلل من فائدة مجانية التعليم .

٤- محو الأمية واجب الوطنى :

نصت المادة ٢١ من الدستور على أن «محو الأمية واجب وطنـــى وتجند كل طاقات الشعب من أجل تحقيقه» .

والأمية أمر بالغ الخطر على مستقبل أى شعب . فلا يمكن لشـــعب جاهل أن يتقدم أو يمارس حقوقه ســـواء أكـــانت سياســـية أم اجتماعيـــة أم اقتصادية . ورغم هذا النص إلا أن نسبة الأمية مازالت مخيفة فهى تتجـــاوز نصف السكان الرجال وثلاثة أرباع النساء وهو أمر فى غاية الأهمية ويجـــب إيجاد الحلول المناسبة لها .

ولو تأملنا فى نصوص الدستور التى نصت على إلزاميـــة التعليـــم لوجدناها تقرر هذا الإلزام منذ صدور الدستور أى فى سنة ١٩٧١ وإذا كانت الدولة جادة فى تطبيقها فهذا كان يعنى أن كل من بلغ سن ٣١ سنة تقريبا فما دونها قد أصبح غير أمى . وهو أمر غير صحيح على الاطـــلاق . بـــل إن

نسبة التسرب من المدارس ما زالت كبيرة جداً وهو أمر يجب مراجعة أسبابه والعمل على تصحيحها .

رابعا : حظر إنشاء الرتب المدنية :

وعلى ذلك نصت المادة ٢٢ من الدستور وهو ما أصبح مستقرا بعد قيام الثورة فقد ألغيت الرتب المدنية وما يترتب عليها من آثار تقتضى حتما بالضرورة التمييز بين المواطنين .

الفصل الثانى

المقومات الاقتصادية

تنبثق هذه المقومات من الأساس الاشتراكى الذى غلب على نظام الحكم فى ظل دستور ١١ سبتمبر سنة ١٩٧١ . وهو الأمر الذى كان سائدا أيضا فى ظل الدستور المؤقت سنة ١٩٦٤ .

وأهم هذه المقومات ما يلى :

أولا : تنظيم الاقتصاد وفقا لخطة شاملة (م ٢٣) :

فالنظام الاشتراكى يأخذ بتخطيط الاقتصاد تخطيطا مركزيا يتضمن تحديد الأهداف والوسائل التى تحققها . وعرفت مصر منذ الثورة خططا من هذا القبيل وهى قد تكون طويلة أو متوسطة أو قصيرة الأجل . على أنه يلاحظ أن نجاح هذه الخطط كان متواضعا إلى حد كبير .

ثانيا : سيطرة الشعب على كل أدوات الانتاج (م ٢٤ ، م ٢٥) :

ففى النظام الاشتراكى يملك الشعب أدوات الإنتاج ، ملكية عامة وتتضاءل فرص الملكية الخاصة . وفى المقابل يكون للمواطن جزء من عائد الإنتاج يحدد بمراعاة عمله أو ملكيته غير المستغلة .

ثالثا : دور قيادى للقطاع العام :

تقوم المقومات الاقتصادية فى دستور سنة ١٩٧١ على خلق دور قيادى للقطاع العام – والذى يمثل الملكية العامة – فى التنمية (م ٣٠) كما تطلب الدستور أن يكون للعاملين والمنتفعين دور فى إدارة المرافق العامة ووحدات القطاع العام وفقا للقانون (م ٢٦) .

رابعا : حماية الملكية الخاصة :

نص الدستور على حماية الملكية الخاصة وذلك عن طريق وسائل عديدة :

١-لا يجوز فرض الحراسة عليها إلا فى الأحوال المبينة فى القانون وبحكم قضائى ، ولا تنزع الملكية إلا للمنفعة العامة ومقابل تعويض وفقاً للقانون .

٢-المصادرة العامة للأموال محظورة ولا تجوز المصادرة إلا بحكم قضائى .

٣-عدم جواز التأميم إلا لاعتبارات الصالح العام وبقانون وبمقابل تعويض .

خامسا : يقوم النظام الضريبى على العدالة الاجتماعية (م ٣٨) :

فيجب أن يراعى فى تقرير الضرائب التفاوت الموجود فى الواقع بين دخول الفئات المختلفة فى الدولة . كما أن الدستور نص على أن الإدخار واجب وطنى تحميه الدولة وتشجعه وتنظمه . وعدالة النظام الضريبى يكفل ذلك .

نحن نرى أن المقومات الأساسية فى الدستور المصرى لم تعد تتفق مع التطور الحالى فى النظام الاقتصادى فى مصر .

وذلك لتحول الاقتصاد المصرى من النظام الاقتصادى القائم على التخطيط والملكية العامة ، وملكية الشعب لأدوات ووسائل الإنتاج إلى اقتصاد السوق الحر وبيع وحدات القطاع العام وهو ما يعرف بسياسة التخصيصية والاقتصاد الحر وهى على النقيض من الاقتصاد المخطط . فالمشروع العام

هو أساس الاقتصاد المخطط بينما المشروع الفردى الخـــاص هــو أســـاس الاقتصاد الحر . كما أن الدولة فى الاقتصاد المخطط لها دور تدخلى كبـــير سواء فى تحديد كمية الإنتاج أو جودته أو سعره وقد تكون أسعار غير حقيقية وإنما تراعى أبعاد أخرى . أما فى الاقتصاد الحر فإن ذلك كله يترك لقوانين السوق أى العرض والطلب .

وعلى ذلك فإنه يجب تعديل الدستور المصرى حتـــى يســـاير هـــذه التحولات وذلك لا يخلو من فائدة تضمن ضـــرورة ضبـــط هـــذا التحـــول بنصوص دستورية وتشريعية . وكما سبق أن أوضحنا أنه لا يستقيم فى عقل ولا منطق أن ينص الدستور على أن يقود القطاع العام التقـــدم فـــى جميـــع المجالات ويتحمل المسئولية الرئيسية فى خطة التنمية . فى ذات الوقت الذى يتم فيه بيع القطاع العام وتحويله إلى مشروعات خاصة !! هذا من ناحية .

ومن ناحية أخرى ، فإن التأميم – الذى كان له فضل السبق فى إنشاء القطاع العام فى مصر على إثر تطبيق القوانين الاشتراكية ســـنة ١٩٦١ – كان بقانون ، فلماذا لا تكون التخصيصية بقانون ؟ .

تلك هى المقومات الأساسية التى أقام عليـــها الدســـتور المصـــرى تنظيمـــه للسلطات العامة فى الدولة .

الباب الثالث

تنظيم السلطات العامة

فى دستور سنة ١٩٧١

تمهيـــد :

تنهض الدولة الحديثة على سلطات ثلاث : السلطة التنفيذية والسـلطة التشريعية والسلطة القضائية . على أننا نستطيع أن نرصد ملاحظتين علـى تنظيم السلطات العامة فى الدستور المصرى .

الملاحظة الأولى : تميز دور رئيس الدولة فى النظـام الدسـتورى المصرى فرئيس الدولة يمارس سلطات كثيرة تنفيذية وتشـريعية . ولذلـك سوف نخصص لدراسته فصلا مستقلا .

الملاحظة الثانية : أن الدستور المصرى نظم الصحافة كسلطة شعبية مستقلة وذلك بمقتضى التعديل الدستورى لدستور ١١ سبتمبر ١٩٧١ والـذى تم فى سنة ١٩٨٠ حيث استحدث هذا التعديل بابا سابعا من فصلين ، جـاء الفصل الثانى منه تحت عنوان سلطة الصحافة ، ونص فى المادة ٢٠٦ منـه على أن «الصحافة سلطة شعبية مستقلة تمارس رسالتها على الوجه المبيـن فى الدستور والقانون» ثم صدر القانون رقم ١٤٨ لسنة ١٩٨٠ ونظم سـلطة الصحافة . وهنا يثور سؤال كبير هل أصبحت السلطات فى مصر – علـى إثر هذا التنظيم الدستورى والقانونى – أربع سلطات ؟ .

هذا ما سوف نناقشه قبل الخوض بالبحث فى تنظيم السلطات العامـة فى الدستور وذلك على الوجه التالى :

تقنين الصحافة كسلطة شعبية فى دستور ١٩٧١[١] :

تبنى المشرع الدستورى المصرى بمقتضى التعديل الدستورى الـذى تم فى ٢٢ يونيه ١٩٨٠ اعتبار الصحافة سلطة شعبيه مستقلة . ونظمها على

---

(١) راجع فى تفصيل ذلك مؤلفنا فى حرية الصحافة – دراسة مقارنة فى ظل القانون رقم ١٤٨ لسنة ١٩٨٠ – ١٩٩٤ ، ص ١٨ وما بعدها .

هذا الأساس سواء فى مواد الفصل الثانى من الباب السابع من الدستور ، أم فى القانون رقم ٩٦ لسنة ١٩٩٦ .

وهنا يثور التساؤل عن المعنى الذى أراده المشرع الدستورى فى مصر من تعبير «الصحافة سلطة شعبية» هل يقصد المعنى الدستورى لهذه الكلمة فتصير معه سلطات الدولة أربع «تشريعية – تنفيذية – قضائية – صحافة» أم أن الأمر لا يعدو أن يكون مجازا ويكون المقصود من الكلمة إبراز ما للصحافة من مكانة عظيمة فى المجتمع بما لها من قوة تأثير فى الرأى العام .

واقع الأمر يؤكد أن المشرع الدستورى المصرى كان يقصد المفهوم الفنى للسلطة وهذه النتيجة يسهل الوصول إليها عند استقراء الخطوات التى أدت إلى التعديل الدستورى الذى استحدث هذا الأمر .

وكانت أولى هذه الخطوات فى استفتاء الشعب على ما يعرف بـ «مبادئ حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعى» فى ٢١ مايو ١٩٧٨ إذ تضمن هذا الاستفتاء فى الفقرة ثالثا «... أن الصحافة هى السلطة الرابعة للشعب» .

وتم الشيء نفسه فى استفتاء لاحق بتاريخ ١٩ إبريل ١٩٧٩ ، إذ حوى فى البند تاسعا .. «تقنين الصحافة كسلطة رابعة ضمانا لحريتها وتأكيدا على استقلالها» .

وبديهى أن وصف الصحافة «بالسلطة الرابعة» يعنى إضافتها إلى ثلاث سلطات قائمة وهى سلطات الدولة المعروفة والمنصوص عليها فى الدستور(١) .

وعلى ذلك نستطيع أن نقرر إن التعديل الدستورى وأن استبدل عبارة السلطة الرابعة بعبارة «السلطة الشعبية» إلا أنه فى الحقيقة كان يقصد المعنى الفنى لكلمة السلطة . وكان يعنى إضافة سلطة جديدة بجوار سلطات الدولة الثلاث المتعارف عليها فى الفقه الدستورى المقارن(٢) .

وهكذا أصبح الدستور المصرى أول من نص على الصحافة كسلطة من سلطات الدولة .

وقد انتقد الرأى الغالب فى الفقه مذهب المشرع المصرى فى إصراره على اعتبار الصحافة سلطة رابعة . أو سلطة شعبية كما ورد فى التعديل . فاعتبار الصحافة سلطة أمر يصطدم ببديهات قانونية مسلم بها . فالسلطة – فى لغة القانون – هى هيئة ذات سلطان ، لقراراتها فى حدود الاختصاص المحدد لها قوة الإلزام ، وهى تقوم بوظيفة من وظائف الدولة . وليس هذا من أمر الصحافة . فهى مهنة حرة تستمد قوتها من قوة الإفادة والإقناع(٣) .

---

(١) وفى بيان للسيد رئيس الجمهورية يشرح فيه بنود استفتاء ١٩ ابريل ١٩٧٩ قال يوم ١١ ابريل ١٩٧٩ ونشر بالأهرام «تقنين الصحافة يعنى نجعلها فى الدستور سلطة رابعة بالضبط السلطة التنفيذية زى السلطة التشريعية زى السلطة القضائية ...» انظر مؤلفنا عن الاستفتاء الشعبى والديمقراطية – ١٩٩٢ دار النهضة العربية – ص ٢٢٣ وما بعدها .

(٢) مما هو جدير بالإشارة أن لفظ «سلطة شعبية» لم يرد قبل ذلك فى ورقة الاستفتاء .

(٣) عبدالحميد متولى : نظرات فى أنظمة الحكم ، المرجع السابق ، ص ٤٥٤ ، فتحى فكرى ، المرجع السابق – دراسة لبعض جوانب الصحافة المصرية فى ظل--

فالصحافة ليس لها شئ من ممارسة مظاهر السيادة وسلطة الأمـــر ، ولا يعقل أن يكون لها مثل ذلك . فإن كان لها – وهو محــض افــتراض – فعلى من تمارس سلطتها ؟ ومن تأمر ومن تنهى ؟ فمن ناحيـــة أخــرى لا يتصور أن يكون هذا الأمر والنهى فى مواجهة الأفراد . فالصحافة مفروض فيما أنها تعبر عن آرائهم وآمالهم . ولا يتصور أن يكون ذلك فى مواجهـــة الدولة بسلطاتها المختلفة فذلك يتنافى مع وظيفة الصحافة .

كما أنه لا يوجد فارق يذكر بين تسمية الصحافة ســـلطة رابعــة أو سلطة شعبية فتعبير سلطة شعبية كسلطة رابعة ، فالسلطات كلها مردها إلـــى الشعب ، وكل سلطة من سلطات الدولة الثلاث يمكن نعتها بهذا الوصـــف ، ولا حرج فى ذلك ، فالمادة الثالثة من الدستور تنص على ذلك حيث تقضـــى «السيادة للشعب وحده وهو مصدر السلطات ، ويمارس الشعب هذه الســـيادة ويحميها على الوجه المبين فى الدستور» .

ونخلص من ذلك إلى أن تقنين الصحافة كسلطة شـــعبية إن هـــو إلا بدعة لا يستقيم أمرها والمنطق القانونى السليم ، ولا يمكن بهذا أن نضمن لها حريتها ونزاهتها فهذه وتلك إنما تكون بعدم التدخل فى شئونها ســـواء مـــن جانب سلطات الدولة ، أو من جانب مراكز القوى وجماعات الضغـــط فـــى المجتمع .

== القانون ١٤٨ لسنة ١٩٨٠ – ١٩٨٧ ، ص ٥ – ص ٢٠ ، مصطفى مرعـــى ، الصحافة بين السلطة والسلطان ص ٧٢ .

وراجع أيضا مؤلفنا فى حرية الصحافة – المرجع السابق ، ص ٢١ .

الفصل الأول

رئيـــس الجمهوريـــة

من أبرز ملامح الدستور المصرى الحالى الصادر فى ١١ سـبتمبر سنة ١٩٧١ الوضع الخاص لرئيس الجمهورية وهيمنته الكاملة على سـائر السلطات والمؤسسات الدستورية[١] .

ومن ثم فإن دراسة مركز رئيس الجمهورية فى الدستور المصـرى يعتبر مدخلا أساسيا لفهم آليات النظام الدستورى الذى نظمـه دسـتور ١١ سبتمبر سنة ١٩٧١ .

ودراسة مركز رئيس الجمهورية على الوجه السابق تقتضـى مـن ناحية أولى دراسة اختيار رئيس الجمهورية سواء من حيث الشروط اللازمـة فى شخص المرشح أو كيفية اختياره ، ومن حيث تحديد واجباته وحقوقه ثـم تحديد اختصاصاته بوصفه رئيسا للدولة[٢] . وأخيرا مـدة توليـه الرئاسـة وأسباب انتهاء هذه المدة .

وبناء على ما سبق سوف نقسم هذا الفصل إلى :

المبحث الأول : اختيار رئيس الجمهورية .

المبحث الثانى : واجبات الرئيس وحقوقه .

---

(١) وحيد رأفت ، الوضع الخاص لرئيس الدولة بين سائر المؤسسات الدسـتورية فـى دستور ١١ سبتمبر ١٩٧١ . مجلة القانون والاقتصاد – العدد الخاص بمناسبة العيـد المئوى لكلية الحقوق – جامعة القاهرة – ١٩٨٣ ، ص ٥٥٥ وما بعدها .

(٢) أما اختصاصاته التشريعية والتنفيذية فسوف ندرسها ونحن بصدد دراسـة السـلطة التشريعية والسلطة التنفيذية .

المبحث الثالث :اختصاصات رئيس الجمهورية بوصفه رئيسا للدولة.

المبحث الرابع : مسئولية رئيس الجمهورية .

المبحث الخامس: مدة الرئاسة وأسباب انتهاء هذه المدة .

وذلك على الوجه التالى :

المبحث الأول

اختيار رئيس الجمهورية

يمثل نظام اختيار رئيس الجمهورية أهمية كبيرة فى النظام الدستورى فى الدولة . ذلك أنه يعنى بإسناد منصب رئيس الجمهورية إلى شخص بعينه . ولا شك أن أهمية هذا النظام تنبثق من أهمية منصب الرئيس وعظم اختصاصاته التى تؤثر بلا شك على سائر المؤسسات الدستورية الأخرى فى الدولة . ومن ثم عنى الدستور بتحديد الشروط اللازم توافرها فى شخص المرشح للرئاسة ثم تحديد كيفية انتخابه وهو ما سوف نبينه فيما يلى :

المطلب الأول

الشروط اللازم توافرها فيمن يختار رئيسا للجمهورية

حددت المادة ٧٥ من الدستور الشروط اللازم توافرها فيمن ينتخب رئيسا للجمهورية . فنصت على أن «يشترط فيمن ينتخب رئيسا للجمهورية أن يكون مصريا من أبوين مصريين . وأن يكون متمتعا بحقوقه المدنية والسياسية وألا يقل سنه عن أربعين سنة ميلادية» .

وعلى ذلك فإن هذه الشروط ثلاثة :

١-أن يكون مصريا من أبوين مصريين .

٢- أنَ يكون متمتعا بحقوقه المدنية والسياسية .

٣-ألا يقل سنه عن أربعين سنة ميلادية .

أولا : الجنسية المصرية :

واشتراط الجنسية الوطنية فيمن ينتخب رئيسا للجمهورية شرط بديهى معمول به فى كافة دساتير العالم . وإذا كان شرط الجنسية ضروريا لمباشرة الحقوق المدنية والسياسية طبقا للقوانين المنظمة لهذه الحقوق ، فإنه يكون ضروريا من باب أولى لشغل أكبر منصب فى الدولة وهو منصب رئيس الدولة[1] .

واشترط النص أيضا أن يكون من أبوين مصريين أى أن يكون مصريا أصيلا أى مولود لأب مصرى وأم مصرية . وعلى ذلك فإنه على الرغم من أن المشرع المصرى اعتد بصفة أساسية فى ثبوت الجنسية المصرية بالميلاد لأب يحمل هذه الجنسية . أى بحق الدم[2] . فإنه تطلب أن يكون المرشح لرئاسة الجمهورية مولودا لأب وأم مصريين . ومن ثم فلا يصح والحال كذلك . أن يكون مصريا بالتجنس . على أن النص لا يشترط أن يكون الأب والأم مصريين أصلا ، بل يكفى أن يكونا كذلك بالتجنس وهو قصور فى النص لا يستقيم وخطورة منصب رئيس الجمهورية وعظم السلطات التى يمارسها .

---

(١) سعد عصفور ، النظام الدستورى المصرى ، دستور سنة ١٩٧١ – ١٩٨٠ ، ص ٧٢ .

(٢) فى شرح نظام الجنسية راجع : فؤاد عبدالمنعم رياض ، اصول الجنسية فى القانون الدولى والقانون المصرى المقارن ، ١٩٩٥ ، ص ٢٢٠ وما بعدها .

وذهب البعض إلى أن «روح النص وخطورة المنصب تقتضى أن يكون الوالدين يتمتعان بالجنسية المصرية الأصيلة ، ولا يكتفى فى أمرهما باكتساب الجنسية المكتسبة عن طريق التجنس»(١) .

وفى الحقيقة رغم أن هذا الرأى يستهدف المصلحة العامة إلا أنه يتجاوز صراحة النص والذى لم يذكر ضرورة أن يكون الأبوان متمتعين بجنسية مصرية أصيلة وهو أمر لا يمكن اعتباره تفسيرا للنص إذ أنه يحمل بأحكام جديدة لا يحتملها منطوقه . وهو ما يخالف منطق التفسير وحده . وعلى كل حال فهذا نقص فى النص يجب تداركه بتعديل الدستور لكى يشترط الجنسية الأصيلة فى والدى المرشح للرئاسة .

ثالثا : أن يكون متمتعا بحقوقه المدنية والسياسية :

وهذا ايضا شرط طبيعى إذ أنه لا يقبل أن يلى منصب رئيس الجمهورية شخص لا يستطيع ممارسة حقوقه المدنية والسياسية . ومن ثم يجب أن يكون للشخص أهلية ممارسة هذه الحقوق . والأهلية بصفة عامة La Capacité تعنى صلاحية الشخص لأن تتعلق به حقوق له أو عليه(٢) . وهذه الأهلية قد يعتريها عارض من العوارض التى تؤثر فيها وهى خمس : الجنون والعته والسفه والغفلة والعاهة الجسمية . ومن ثم لا يصح أن يتولى منصب الرئيس شخص أصابه الجنون أو العته أو السفه أو الغفلة أو العاهة الجسمية التى تعوقه عن أداء عمله كأن يكون به صمم أو عمى أو بكم أو ما شابه ذلك .

---

(١) يحيى الجمل ، المرجع السابق ، ص ١٩٨ .

(٢) سليمان مرقس ، المرجع السابق ، ص ٧٤٣ .

كما يشترط ألا يكون محروما من مباشرة الحقوق السياسية لسبب لا يتعلق بالعوارض التى سبق أن حددناها . وينظم قانون مباشرة الحقوق السياسية هذا الحرمان(١) .

ثالثا : ألا يقل سنه عن أربعين سنة ميلادية :

واستهدف المشرع الدستورى أن يكون الشخص المرشح لرئاسة الجمهورية قد بلغ سن الأربعين وذلك برهان على نضج شخصيته واكتمالها وهو أمر يتفق وخطورة المنصب واختصاصاته . ويحسب السن هنا بالسنوات الميلادية ونرى أن المناط فى توافر شرط السن هو لحظة تولى الشخص لمهام منصبه وهنا من المتصور أن يتقدم للترشيح شخص لم يبلغ سن الأربعين ولكنه سوف يبلغها حين ينتهى الانتخاب ويتولى مهام منصبه ، وهذا على خلاف ما يوحى به ظاهر النص حيث ينص على أن يشترط فيمن ينتخب رئيسا للجمهورية .. وألا يقل سنه عن أربعين سنة ميلادية .

تلك هى الشروط التى حددها النص الدستورى التى يجب توافرها فى رئيس الجمهورية . وكما هو ظاهر فإن المشرع الدستورى قد أغفل النص على شرط الجنس والدين ، فهل من المتصور أن يكون رئيس الجمهورية فى مصر امرأة . أو على غير دين الإسلام .

يذهب الرأى الراجح إلى أن نص المادة الثانية من الدستور والتى تنص على أن «الإسلام دين الدولة .. ومبادئ الشريعة الإسلامية المصدر الرئيسى للتشريع . تمنع تولى رئاسة الجمهورية لغير المسلم أو للمرأة»(١) .

---

(١) وهو القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ ، وتعديلاته المختلفة والتى سيكون لنا معه عود حين الحديث عن تكوين مجلس الشعب .

على أننا نرى ضرورة أن ينص الدستور صراحة على ذلـــك درءا لكل لبس وذلك لأن هناك نصوص أخرى فـــى الدســتور تنــص علـــى أن «المواطنون لدى القانون سواء وهم متساوون فى الحقوق والواجبات العامة ، لا تمييز بينهم فى ذلك بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيـدة» المادة ٤٠ كما تنص المادة ٦٢ على أن «للمواطن حق الانتخاب والترشـــيح وإبداء الرأى فى الاستفتاء وفقا لأحكام القانون ، ومساهمته فى الحياة العامـــة واجب وطنى» وكلها نصوص دستورية واجب إعمال حكمها . ومن ثم فإنــه لا مناص من تعديل نص المادة ٧٥ لكى يتضمن هـــذه الشـــروط . وأيضـــا ضرورة اشتراط عدم زواج المنتخب لرئاسة الدولة من أجنبية[٢] .

المطلب الثانى

كيفية اختيار رئيس الجمهورية

فى نظم الحكم الجمهورى ينتخب رئيس الجمهورية إما عن طريـــق الشعب أو عن طريق هيئة أو سلطة أخرى من ســـلطات الدولـــة وخاصـــة السلطة التشريعية .

وقد يذهب الدستور مذهبا وسطا بأن يخلط بين الأسلوبين فيجعل حق الترشيح لسلطة معينة ويكون حق الانتخاب مقررا للشعب .

---

(١) مصطفى أبو زيد فهمى ، المرجع السابق ، ص ٤١٢ ، ماجد الحلو ، المرجع السابق ، ص ٣٢٠ .

(٢) بكر القبانى ، المرجع السابق ، ص ٤١٩ .

على أنه من الثابت أن أكثر أنظمة انتخاب الرئيس ديمقراطية هـــى الطريقة التى تجعل هذا الانتخاب حقا للشعب . وإسناد السلطة عــن طريــق انتخاب الشعب مباشرة إلى الرئيس أمر يحقق فوائد كثيرة . فهو يجعل رئيس الجمهورية حكما بين السلطات . فلا يسعى إلى كسب ود سلطة على حســاب الأخرى إن كان اختياره وترشيحه بيد هذه السلطة كما أنه سوف يعمل حسابا للشعب وهو يمارس سلطاته فلا يطمح إلى الاستبداد . وذلك لأنه دائما يعمــل لمصلحة الشعب ورضائه .

أما فى حالة وجود هيئة أو سلطة وســـيطة فـــى انتخـــاب رئيـــس الجمهورية فهو يقلل من فاعلية وسيلة الانتخاب ، ويضحى الأمر فى حقيقتـــه تحكم أقلية فى ترشيح وتوليه رئيس الجمهورية ، وهو أمر يؤدى إلى استبداد هذه الهيئة . ويعمد رئيس الجمهورية إلى السيطرة على هذه السلطة ومن ثــم تصبح عملية اختيار رئيس الجمهورية عملية شكلية خالية من أى مضمون .

ويذهب البعض إلى أن انتخاب الشعب لرئيس الجمهورية يقوى مـــن مركزه فى مواجهة سلطات الدولة الأخرى ويؤدى إلـــى اســـتبداده . وهـــذا مردود بأن رئيس الجمهورية يمارس سلطات محددة وفقا للدستور لا يستطيع أن يتجاوزها . كما أن انتخابه عن طريق الشعب يؤدى إلى وجـــود رقابـــة شعبية عليه . وللشعب إن أراد عدم التجديد له وانتخابه مرة أخرى . ولعـــل نظرة إلى الواقع تؤيد هذا الأمر . فالدول التى ينتخب فيها رئيس الدولة مـــن الشعب مباشرة يندر فيها إعادة انتخاب الرئيس لأكثر من مدة أو مدتين فـــى حين أن تولية رئيس الجمهورية عن طريق هيئة أو سلطة أخرى غير الشعب يؤدى إلى أن السلطة لا تنتقل فى هذه الدول إلا عبر وســـيلتين فقـــط همـــا الانقلاب أو الوفاة .

وفى مصر أخذ الدستور المصرى بطريقة الاستفتاء الشخصى على تولية رئيس الجمهورية بعد أن يقوم مجلس الشعب بتسمية المرشح لرئاسة الجمهورية بإجراءات حددها الدستور . وهى طريقة فى مجملها غير ديمقراطية ولم تعد تتفق ونظامنا السياسى والدستورى بتطوره الراهن .

ولدراسة طريقة اختيار رئيس الجمهورية فى مصر فى ظل دستور ١١ سبتمبر ١٩٧١ يجدر بنا أن نبين أولا تنظيم هذه الطريقة فى الدستور المصرى ثم نبين آثار هذه الطريقة على النظام السياسى المصرى .

وذلك على الوجه التالى :

الفرع الأول

تولية رئيس الجمهورية فى مصر وفقا لنظام الاستفتاء الشخصى

دخل الاستفتاء الشخصى فى مصر بعد ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ فى دستور ١٦ يناير ١٩٥٦ – وما كان متصورا أن يجدمكانا فى النظام السياسى المصرى قبل هذا التاريخ . حيث كان نظام الحكم فى مصر ملكيا قائما على وراثة الحكم فى أسرة محمد على – ومن تاريخ العمل بهذا الدستور حتى أيامنا هذه ظل نظام الاستفتاء الشخصى نظاما مقررا لتولى رئيس الدولة على الرغم من تحول النظام السياسى المصرى من نظام الحزب الواحد إلى نظام تعدد الأحزاب[١] .

---

(١) ينسب الميلاد الحقيقى للاستفتاء الشخصى كوسيلة من وسائل إسناد السلطة إلى عهد نابليون بونابرت فبعد نجاحه فى تحقيق السلام الخارجى فى luneville فى ==

وهو ما نصت عليه المادة ٧٦ من دستور سنة ١٩٧١ حين قـررت «يرشح مجلس الشعب رئيس الجمهورية ويعرض الترشيح على المواطنين لاستفتائهم فيه ، ويتم الترشيح فى مجلس الشعب لمنصب رئيس الجمهورية . بناء على اقتراح ثلث أعضائه على الأقل ويعرض المرشح الحاصل على أغلبية ثلثى أعضاء المجلس على المواطنين لاستفتائهم فيه . فإذا لم يحصل على الأغلبية المشار إليها أعيد الترشيح مرة أخرى بعد يومين من تاريخ نتيجة التصويت الأول .

ويعرض المرشح الحاصل على الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس على المواطنين لاستفتائهم فيه . ويعتبر المرشح رئيسا للجمهورية بحصوله على الأغلبية المطلقة لعدد من أعطوا أصواتهم فى الاستفتاء . فإن لم يحصل المرشح على هذه الأغلبية يرشح المجلس غيره . وتتبع فى شأن ترشيحه وانتخابه الإجراءات ذاتها» .

=٩ فبراير ١٨٠١ . وتوقيع الاتفاقية بقانون ٩ إبريل سنة ١٨٠٢ اكتسب نابليون شعبية كبيرة . وأراد أن يوظف هذه الشعبية فى إطار توسيع سلطاته حتى يصبح قنصلا مدى الحياة ، وكان ذلك عن طريق الاستفتاء الشخصى فى ٢ أغسطس ١٨٠٢ ، وكذلك ليصبح امبراطور فى ١٨ مايو ١٨٠٤ . ونفس الأمر استعمل الاستفتاء الشخصى plébiscite بواسطة لويس نابليون لتفويضه فى وضع دستور فرنسا (ديسمبر ١٨٥١) وليكون امبراطورا على فرنسا كلها فى العام التالى أى فى سنة ١٨٥٢ . وذلك هو منبت الاستفتاء الشخصى فى فرنسا أو ما يعرف بنظام البليبسيت plébiscite راجع فى ذلك :

Deslandres (Mourice) : Histoire constitutionnelle de France de 1789 à 1870 I. 1 pp.399-400 .

وهذا النص يحدد طريقة اختيار رئيس الجمهورية ، وهـــى طريقـــة ذات مرحلتين :

المرحلة الأولى : تسمية المرشح فى مجلس الشعب :

وتتم بين جنبات مجلس الشعب ، وهى مرحلة الترشيح : وتكون بناء على اقتراح ثلث أعضاء مجلس الشعب على الأقل ويجوز أن يكون المرشـح عضوا بالمجلس . كما يجوز ألا يكون كذلك وهو الحاصل فعلا حتـى الآن . وهنا نتساءل : هل من حق أى مواطن أن يتقدم بطلـــب الترشـــيح لرئاســـة الجمهورية إلى رئيس مجلس الشعب ؟ أم أن اختيار شخص المرشـــح وقفـــا على مجلس الشعب أم بالأحرى ثلث أعضاء المجلس ؟(١) .

وحقيقة الأمر أن المادة ٧٦ من الدستور لا تنص صراحة على ذلك ، ولكنها أيضا لا تمنعه بل إنه سوف يعالج – ولو بصفة جزئية – عيبـــا مـــن أخطر عيوب هذه الطريقة فى إسناد الولاية لشخص رئيس الجمهورية . فـهو يسمح بتعدد المرشحين أمام مجلس الشعب على الأقل لعدم إمكانية قيام مثـــل هذا التعدد أمام الشعب . حيث إن طريقة الاستفتاء الشخصى تقتضى عـوض شخص واحد على الشعب لأخذ رأيه فيه سواء بالموافقة أم بالرفض . علـــى

(١) حدث أثناء إعادة ترشيح الرئيس محمد حسنى مبارك لمدة ولاية ثانية تبـدأ فـى ١٣ أكتوبر ١٩٨٧ ، أن تقدم بعض المواطنين إلى رئيس مجلس الشعب بطلبات ترشـــيح لمنصب رئيس الجمهورية وطلبوا من السيد رئيس المجلس عرض طلباتـــهم علـــى مجلس الشعب وإعطائهم فرصة لكى يتحدثوا إلى نواب الشعب لكى يشرحوا برامجهم الانتخابية أمام المجلس لعلهم يفوزون بتأييد ثلث أعضائه ، ولكـــن رئيـــس المجلـــس رفض عرض طلبهم على المجلس ، وذلك بدعوى عدم جدية الطلبات .
لطفى عبدالقادر – تحقيق صحفى بعنوان «الاستفتاء على منصب رئيس الجمهوريـــة إلى مأزق دستورى» جريدة الوفد ، ٣٠ يوليو ١٩٨٧ ، ص ٣ .

أن ذلك لا ينفى أن هذه الطريقة تغلق الباب تماما على شخص واحد . ولا يسمح لأى مواطن آخر بالترشيح لرئاسة الجمهورية . إلا إذا كان مسيطرا على الأغلبية البرلمانية فى مجلس الشعب ، وهو ما لا يكون مكفولا إلا لرئيس الحزب الحاكم والذى يعتبر فى غالب الأمر وفى كافة دول العالم الثالث الحزب المسيطر . وإن لم يكن الحزب الواحد .

نعم إن هذا النظام قد تبدو محاسنه لو أن المجلس النيابى يتكون من عديد من الاتجاهات التى تملك تقديم مرشحين يتنافسون للفوز بأغلبية الثلثين ، حتى يعرض أحدهم على الشعب لاستفتائه فيه ، ولكن المجلس النيابى لدينا – يتكون من حزب مسيطر ، مما يقلل فاعلية هذا النظام فى اختيار رئيس الجمهورية . كما يؤدى بالنظام الجمهورى إلى أن يفقد أهم خصائصه والتى تعنى بضرورة تداول السلطة والتى هى أساس الحكم الديمقراطى .

وبعد ذلك يعرض هذا المرشح على مجلس الشعب فى مجموعه ويجب أن يوافق عليه المجلس بأغلبية الثلثين .

ولكن إذا لم يحصل على أغلبية الثلثين – وهو مالم يحدث حتى الآن – يعاد الترشيح مرة أخرى – بعد يومين من تاريخ نتيجة التصويت الأول . ويفوز المرشح الحاصل على الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس . لكى يدخل المرحلة الثانية .

المرحلة الثانية : استفتاء الشعب :

وتتلخص وقائع هذه المرحلة فى عرض المرشح على الشعب لاستفتائه فيه ويعتبر المرشح رئيسا للجمهورية بحصوله على الأغلبية المطلقة لعدد من أعطوا أصواتهم فى الاستفتاء ، فإذا لم يحصل المرشح على هذه الأغلبية يرشح المجلس غيره ، وتتبع فى شأن ترشيحه وانتخابه

الإجراءات ذاتها» ويلاحظ أن المشرع لم يشترط سوى حصول المرشح على الأغلبية المطلقة لعدد من أعطوا أصواتهم فى الاستفتاء ، ولم يستلزم أغلبية معينة من عدد الناخبين للحضور . وبالتالى فإنه لو فرضنا جدلا أن حضر الاستفتاء مائة شخص فقط فإن تصويت ٥١ شخصا لصالح شخص المرشح يكفل نجاحه لكى يكون رئيسا للجمهورية . وتلك إذن سوءة أخرى لهذه المادة تستوجب التدخل التشريعى لعلاجها وإن كنا نأمل فى تعديل هذه الطريقة كلها حتى يصبح أمر اختيار رئيس الجمهورية بالانتخاب الذى يكفل الاختيار بين عدد من المرشحين ويجعل للشعب لا لمجلس نيابى مصنوع من حزب الحاكم حق اتخاذ القرار فيمن يوليه مقاليد السلطة والحكم فى البلاد .

وهذا النظام الذى استقر فى يقين النظام السياسى المصرى كوسيلة لاختيار رئيس الجمهورية لم يعد مناسبا ولا مقبولا بحال من الأحوال ، فهذا النظام – وإن كانت له بعض المبررات فى بداية إدخاله فى النظام السياسى المصرى حيث إنها كانت فترة قد تلت ثورة يوليو ١٩٥٢ . وكان النظام السياسى يقوم على أساس الحزب الواحد . والذى يؤدى إلى ركود الحياة السياسية والدستورية فى كل جوانبها ، فإنه لا يصح استمراره مع التحول إلى نظام تعدد الأحزاب .

الفرع الثانى

آثار الأخذ بالاستفتاء الشخصى فى تولية رئيس الجمهورية

إن للاستفتاء الشخصى آثارا شديدة الوطأة على النظام السياسى فى الدولة . فهذا النظام من ناحية أولى : يفرغ النظام الجمهورى من معناه

ويقضى على فكرة تداول السلطة فيه . ومن ناحية أخرى فإنه يؤثر على أداء المؤسسات الدستورية فى الدولة . ومن ناحية أخيرة . فإن هذا النظام يـؤدى إلى شخصنة السلطة .

أولا : القضاء على فكرة تداول السلطة :

فالاستفتاء الشخصى – بحكم كونه وسيلة لإسناد الولاية إلى شـخص معين يؤدى إلى احتكار هذا الشخص للسلطة فى البلاد ،فغالبا يكون الشخص المعروض على الشعب فى الاستفتاء هو من يملك مقاليد السلطة فيها . وهـذا الأمر يفقد النظام الجمهورى أهم خصائصه وهى إمكانية تداول السلطة عـن طريق الانتخاب الذى يعنى خيارا بين البدائل ، ويندر أن يعطى لنا التـاريخ مثلا لتداول السلطة عبر هذه الوسيلة . فرئيس الجمهورية هو الذى يمسـك بتلابيب السلطة دائما ، وذلك لأنه يكون فى كل مرة هو الشـخص الوحيـد المعروض على الشعب فى الاستفتاء . فالنظـام الجمـهورى الديمقراطـى يقتضى على خلاف الأنظمة الملكية أن يكون هناك تـداول فـى السـلطة ، فرئيس الدولة ينتخب لمدة محدودة وبعد ذلك يترك للشعب إما اختياره مـرة ثانية وإما اختيار غيره .

وكثير من الدساتير تنص على عدم جواز انتخاب شخص لأكثر مـن مدتين متتاليتين لرئاسة الدولة . ومن ذلك الدستور الأمريكى ، وكذلك كـان الدستور المصرى قبل تعديله فى ٢٢ مايو ١٩٨٠ . فالاستفتاء الشـخصى – باعتباره وسيلة لاختيار رئيس الجمهورية لا يكفل للشـعب خيـارا حقيقيـا وقرارا نهائيا فى اختيار من يحكمه .

وباستقراء كافة التطبيقات فى الدول التى تأخذ بهذا النظام نجـد أن تغيير رئيس الدولة فيها لا يكون إلا بـأحد سـبيلين : الأول : الإنقـلاب .

والثانى : هو الوفاة[١] . وفى حقيقة الأمر أيضا تعتبر فكرة تـداول السـلطة ذاتها أمرا وارد فى مثل هذه الأنظمة .

ثانيا : تهميش دور المؤسسات الدستورية الأخرى :

إن نظام الاستفتاء الشخصى يلعب دورا خطيرا فى تقويـــة مركــز رئيس الجمهورية ، مما يغرى باستبداده فى وجــه المؤسســات الأخــرى ، ويؤدى إلى إعاقة هذه المؤسسات عن القيام بدورها المنشود .

فنظام الاستفتاء الشخصى يدعم من مركز رئيس الجمهورية من نواح عدة أهمها أنه :

أولا : يؤدى إلى عدم تغيير رئيس الجمهورية ومن ثم تسـتمر مـدة رئاسته إلى أجل غير مسمى . **وثانيا** : يضفــى علــى قــرارات الرئيــس وسياساته نوعا من التصديق الشعبى المزيف . وهذا ما يؤدى إلى تضخيــم دور رئيس الجمهورية فى النظام السياسى على حساب المؤسسات الأخرى لا سيما المؤسسة التشريعية .

ولذلك ليس صحيحا ما ذهب إليه البعض من أن طريقــة الاســتفتاء الشخصى تمثل سبيلا لعدم طغيان رئيس الجمهورية . حيث إن انتخابه مــن الشعب مباشرة يقوى من مركزه ويجعله قوة كبرى فى مواجهــة ســلطات الدولة الأخرى . أما انتخابه عن طريق الهيئة التشريعية فإنه يجعله خاضعــا لهذه الهيئة[٢] . وفى حقيقة الأمر ، فإن هذا الكلام لا يمكن قبوله ، وذلك لأنه

---

(١) حمدى عبدالرحمن حسن – العسكريون والحكم فى إفريقيا – مع التطبيق على نيجيريا ١٩٦٦-١٩٧٩ . رسالة ماجستير كلية الاقتصاد والعلوم السياسية – القاهرة ١٩٨٥ .

(٢) أحمد عامر : مجموعة مقالات فى الأهرام الاقتصادى بعنوان «الطريق إلى القمــة» الحلقة الثانية ، ص ١٨ ، الأهرام الاقتصادية ، ٢٠ يوليه ١٩٨٧ .

فى حالة انتخاب رئيس الجمهورية من الشعب فإن هذا الرئيس يجعل المصلحة العامة فوق كل اعتبار ، ومن ناحية أخرى ليس لمثل هذا التخوف أساس حيث إنه فى الدولة الحديثة من المبادئ الدستورية ما يكفل القضاء عليه والحد منه ، مثل مبدأ الفصل بين السلطات ، ومن ناحية أخيرة ، فإن الانتخاب على خلاف الاستفتاء الشخصى يضمن اختيار أحسن العناصر لشغل منصب رئيس الجمهورية ، لا أن يكون ذلك وقفا على شخص واحد يضمن الفوز دائما لأنه يملك أدوات السيطرة على المجلس التشريعى . ثم إن حتمية الموافقة الشعبية أمر لابد منه إذ هو اختيار بين الشرعية واللاشرعية وبين النظام وعدمه ، وبين الدولة المنظمة وبين الفوضى .

ثالثا : شخصنة السلطة :

فالاستفتاء الشخصى يؤدى إلى تشخيص السلطة ، وهو ما يعنى أن يتحكم شخص واحد فى كل السلطات ويترتب على ذلك مزج السلطة وتركيزها مع كل المساوئ المعروفة التى تترتب على هذا المزج[1] . فالنظام السياسى – فى ظل الاستفتاء الشخصى – يتمحور حول رئيس الجمهورية فهو الذى يقرر وهو الذى ينفذ وهو الذى يشرع . وهذا كله قد يتم فى إطار مؤسسات دستورية مصنوعة وهى – فى إطار مثل هذا النظام – لا تملك الفاعلية لكى تعمل وتقوم بمهامها .

ومن ناحية أخرى ، يؤدى هذا التشخيص للسلطة والذى هو بارز بصورة واضحة فى الأنظمة السياسية لدول العالم الثالث إلى التقهقر عن مفهوم ومدلول الدولة فى هذه البلاد . فما زالت أموال الدولة وسلطاتها تختلط بأموال الحاكم من الناحية الفعلية ، وإن نصت القوانين والتشريعات على

---

(١) سعاد الشرقاوى ، عبدالله ناصف ، المرجع السابق ، ص ٤٥٠ .

خلاف ذلك . ومازال الحكام يتصرفون فى هذه الدول وكأنهم يتصرفون فـــى مكنات وسلطات خاصة بهم . وهو ما يجعل تصرفاتهم وقراراتهم ذات قداسة خاصة لا يجوز معارضتها ، حيث تكون مثل هذه المعارضة فى مرتبة خيانة الوطن .

المبحث الثانى

واجبات الرئيس وحقوقه

أولا : واجباته :

حددت المادة ٨١ من الدستور التزامات رئيس الجمهورية بقولها «لا يجوز لرئيس الجمهورية أثناء مدة رئاسته أن يزاول مهنة حـــرة أو عمـــلا تجاريا أو ماليا أو صناعيا أو أن يبيعها أو يستأجر شيئا من أموال الدولـــة أو أن يؤجرها أو يبيعها شيئا من أمواله أو أن يقاضيها عليه» .

ويتضح من ذلك أن الدستور استهدف تحقيق أمرين :

الأول : ضرورة تفرغ رئيس الجمهورية لمهام الرئاسة . وهى مهمة شاقة لا سيما وأن الدستور يخوله اختصاصات كثيرة . ومن ثم منعـــه مـــن مزاولة أى مهنة حرة أو عمل تجارى أو مالى أو صناعى .

الثانى : الحيلولة بين رئيس الجمهورية وبين استغلال سلطاته فـــى تحقيق منفعة خاصة فى حالة التعامل مع الدولة سواء بالبيع إليها أو الشـــراء منها أو الإيجار لها أو الاستئجار منها .

ثانيا : حقوقه المالية :

١- حق رئيس الجمهورية فى الراتب والمعاش .

نصت المادة ٨٠ من الدستور على أن «يحدد القانون مرتب رئيس الجمهورية ولا يسرى تعديل المرتب أثناء مدة الرئاسة التى تقرر فيها التعديل. ولا يجوز لرئيس الجمهورية أن يتقاضى أى مرتب أو مكافأة أخرى».

وقد صدر القانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٨٧ لكى يحدد راتب رئيس الجمهورية ونص على ما يلى :

١-مرتب رئيسى ١٢٠٠٠ جنيه فى السنة .

٢-بدل تمثيل ١٢٠٠٠ جنيه فى السنة .

ويستحق معاشا يساوى مجموع المرتب وبدل التمثيل . ويؤول من بعده إلى زوجته طوال حياتها مالم تتزوج ، ولأولاده البنين حتى الانتهاء من دراستهم الجامعية أو بلوغهم سن الثامنة والعشرين أيهما أقرب . والبنات إلى أن يتزوجن . ولا يخضع بدل التمثيل والمعاش المستحق لأية ضرائب أو رسوم .

٢- حقوق الرئيس بعد تركه منصبه :

نصت المادة الثانية من القانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٨٧ على أن تكفل الدولة دون مقابل مسكنا ملائما يعد لسكنى رئيس الجمهورية بعد تركه منصبه ولأسرته حال حياته ، ومن بعده لزوجته ولأولاده طبقا للأحكام والقواعد المنصوص عليها فى المادة السابقة .

وتتحمل الدولة التكاليف اللازمة لتوفير الحراسة والأمـن والرعايـة اللازمة لرئيس الجمهورية السابق ، كما تتحمل بجميع الضرائب والرسـوم المقررة على شاغلى المساكن . ويصدر رئيس الجمهورية القرارات المنفـذة لذلك .

ويهدف القانون من ذلك أن يضمن لرئيس الجمهوريـة بعـد تركـه منصبه حياة كريمة تليق به وهو أمر واجب .

المبحث الثالث

اختصاصات رئيس الجمهورية

تتعدد اختصاصات رئيس الجمهورية بمقتضى دستور ١١ سـبتمبر سنة ١٩٧١ . فثمة اختصاصات يمارسها باعتباره رئيسا للدولة . وأخـرى يمارسها باعتباره رئيسا للسلطة التنفيذية كما نظم الدستور لرئيس الجمهورية اختصاصات تشريعية . يشارك بها مجلس الشعب فى التشريع .

وفى هذا المبحث سوف نتناول اختصاصات الرئيس باعتباره رئيسـا للدولة وتتمثل هذه الاختصاصات فى تأكيد سيادة الشـعب (م ٧٣) واتخـاذ تدابير سريعة فى حالة الخطر (م ٧٤) وتعييـن نـائب أو أكـثر لرئيـس الجمهورية (م ١٣٩) واستفتاء الشعب فى المسائل الهامة (م ١٥٢) . وسوف نتناول كل منها فى مطلب مستقل .

المطلب الأول

تأكيد سيادة الشعب ورعاية الحدود بين السلطات

نصت المادة ٧٣ من الدستور على أن «رئيس الدولة هـو رئيس الجمهورية ، ويسهر على تأكيد سيادة الشعب وعلى احترام الدستور وسيادة القانون وحماية الوحدة الوطنية والمكاسب الاشتراكية ويرعى الحدود بين السلطات لضمان تأدية دورها فى العمل الوطنى» .

وعلى ذلك فإن رئيس الدولة هو رئيس الجمهورية ، فلم يشأ الدستور أن يفصل بين رئاسة الدولة وبين رئاسة الجمهورية على النسق الذى تسير عليه بعض الدول . فالنظام السياسى مثلا فى الاتحاد السوفيتى سابقا كان يفصل بين رئاسة الجمهورية ويمارس سلطاتها السكرتير الأول للحزب الشيوعى . أما رئاسة الدولة فيتولاها شخص آخر .

وإذا كانت المادة ٧٣ من الدستور لم تبين التزامات محددة . وإنما جاءت فى عبارات عامة مثل «يسهر على تأكيد سيادة الشعب واحترام الدستور وسيادة القانون وحماية الوحدة الوطنية والمكاسب الاشتراكية . فهذه أهداف لا يمكن تحقيقها إلا من خلال الاختصاصات الأخرى التى خولها الدستور رئيس الجمهورية» .

على أننا نتوقف عند أخر عبارات هذه المادة والتى تنص على «.. ويرعى الحدود بين السلطات لضمان تأدية دورها فى العمل الوطنى» .

فهذه الفقرة تنصب رئيس الجمهورية حكما بين السلطات . ومن مقتضيات هذا الدور ضرورة أن يكون محايدا حتى يستطيع أن يضبط

التوازن بين هذه السلطات . على أننا نرى أن ثمة أمرين يمنعان رئيس الجمهورية من القيام بهذا الدور .

الأمر الأول : يتمثل فى تضخم اختصاصات رئيس الجمهورية سواء السياسية أم التشريعية أم التنفيذية بصورة تتضاءل معها قدرة المؤسسات الدستورية الأخرى على العمل الخلاق والمؤثر فى إطار النظام السياسى . ذلك أن جل هذه المؤسسات تدور فى فلكه وتعمل بتوجيهاته .

الأمر الثانى : رئاسة رئيس الجمهورية للحزب الحاكم . وهو أمر لم يعد يتفق وآليات النظام السياسى المصرى الذى يفترض أنه يقوم على تعدد الأحزاب . وإذا كانت الأنظمة الدستورية المقارنة كما هو الحال فى أمريكا وفرنسا تسمح بانتخاب حزبى لمنصب الرئاسة . فانه ينفك عن حزبه تماماً بعد انتخابه ويصبح رئيساً للجميع ولا يستطيع تمييز حزبه عن غيره من الأحزاب . وهذا فضلاً عن رسوخ التقاليد الديمقراطية وقوة المؤسسات الدستورية فى هذه الدول .

أما عندنا فى مصر فإنه «لا يخفى على أحد مدى حرص الجهاز الإدارى عندنا بكامله على التلون بلون الحاكم وبسرعة مذهلة ، ومن ثم حرصه على الاستجابة لرغباته وحتى نزواته ، وقراءة أفكاره واستباقها أحياناً ، بأكثر من حرص هذا الجهاز على سيادة القانون أو توفير المساواة بين المواطنين أجمعين على اختلاف ألوانهم وانتماءاتهم السياسية»[1] .

---

(١) وحيد رأفت - لا أمل فى إصلاح بعض القضايا الهامة .. طالما احتفظ رئيس الدولة بانتمائه الحزبى - مقال فى كتاب الأهالى - لهذا نعارض مبارك - اكتوبر ١٩٨٧ ، ص ٦٣ .

ولعلنا نُذكر بما حدث عندما أسس رئيس الوزراء الأسبق حزب مصر سنة ١٩٧٦ فأنضم إليه الكثيرون ومنهم أعضاء مجلس الشعب . وعندما أعلن الرئيس السادات رحمه الله تأسيس الحزب الوطنى . انتقل إليه أعضاء حزب مصر جميعهم إلا قليلا .

ومن ثم فإن رئاسة رئيس الدولة لحزب سياسى يؤدى إلى تفريغ نظام تعدد الأحزاب من مضمونه ومحتواه . ويؤدى إلى تحويل هذا التعدد إلى ضرورة قيام حزب مسيطر وهو حزب الرئيس وبجواره مجموعة من الأحزاب الهامشية التى لا تقدر على شئ .

المطلب الثانى

اختصاصات الرئيس بمقتضى المادة ٧٤ من الدستور

تنص المادة ٧٤ على ما يلى : «لرئيس الجمهورية – إذا قام خطر يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستورى – أن يتخذ الإجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر . ويوجه بيانا إلى الشعب ، ويجرى الاستفتاء على ما اتخذه من إجراءات خلال ستين يوما من إجرائها» .

وبداءة تعتبر – المادة ٧٤ نصا مستحدثا بدستور ١٩٧١ ، حيث إن هذه المادة لم يكن لها أى أصداء فى الوثائق الدستورية فيما قبل هذا الدستور بل الأكثر من ذلك ، فإن حكم هذه المادة لم يرد حوله إشاره من قريب أو من

بعيد سواء فى جلسات الاستماع التى عقدها مجلس الشعب ، أم فى المناقشات التى تمت أمام اللجنة التحضيرية لوضع مشروع الدستور[1] .

ونظراً لخطورة السلطات المخولة لرئيس الجمهورية بمقتضى هـــذه المادة فإننا سوف نبين شروط اللجوء إليها وموضوع سلطات الرئيس فيها .

أولا : شروط اللجوء للمادة ٧٤ :

يتضح من مطالعة نص المادة ٧٤ أنه يجب توافر عدة شروط لكـــى يصح اللجوء إلى إجراءات هذه المادة . وهى فى مجملـــها تتصـــرف إلـــى ضرورة وجود خطر تتوافر فيه أوصاف معينة وأن ينتج عنه أثار محددة .

١- وجود خطر جسيم وحال لا يمكن تداركه بالوسائل العادية :

فيلزم من ناحية أولى – وجود خطر ، وهو حالة واقعية تؤدى إلـــى الإضرار بمصالح اعتبرها الشارع ، وهذا التعريف – وإن كان يصدق علـــى قليل الخطر وكثيره فإن الفقه والقضاء قد تواترا على اشتراط وصفين للخطر هما الجسامة والحلول . وقد سكتت المادة ٧٤ عن اشتراطها فـــى الخطـــر ، حين نصت على «لرئيس الجمهورية إذا قام خطر يهدد ...» فهل يعنـــى أن هذه المادة – على خطورة أحكامها – قد أهدرت هذين الوصفين ؟ هـــذا مـــا ذهب إليه جانب من الفقه المصرى ، حيث خول رئيس الجمهورية سلطة فى

---

(١) علل بعض الذين شاركوا فى وضع دستور سنة ١٩٧١ ، استحداث مثل هذا النـــص بالمناخ السياسى الذي وضع فيه الدستور . «فقد وضع هذا الدستور فى فترة تصعيـــد الاستعداد والإعداد لحرب تحرير تسترد بها مصر الأراضى المصرية التي تحتلـــها اسرائيل ، ويسترد بها أشقاؤها العرب الأراضى المصرية التى اغتصبتها إســـرائيل» محمد عبدالسلام الزيات – مصر إلى أين ؟ – قراءات وخواطر فى الدستور الدائـــم ١٩٧١ ، دار المستقبل العربى ١٩٨٥ ، الطبعة الثانية ، ص ١١٩ .

تقدير الظروف التى تحيط بالخطر ، ومن ثم يكون له وحده تقرير وقوع التهديد الذى يستدعى تدخله لتطبيق نص المادة ٧٤ من الدستور. ولا يحول دون ذلك أن يكون التهديد قليل الشأن أو ذا أثر ضئيل لا ينتج عنه خطر حقيقى[١] .

على أن هذا الرأى لا يمكن قبوله بحال ، وذلك لأسباب عديدة فمن ناحية أولى : يعتبر نص المادة ٧٤ تطبيقا لنظرية الضرورة ، والتى لا ترتضى لتطبيقها سوى توافر خطر جسيم وحال . وهذا ما استقر عليه جمهور الفقه المصرى[٢] ، وكذلك القضاء[٣] . ومن ناحية ثانية : فإن منطق المادة ٧٤ تقتضى أن تكون البلاد فى مواجهة مخاطر استثنائية ، يصعب توقعها ، ويستحيل تداركها بغير هذا الطريق الاستثنائى . وهذا يعنى أن تلك الاخطار – فضلا عن ضرورة أن تهدد موضوعات معينة حددها الدستور – فإنها لابد وأن تكون أخطارا حالة وجسيمة . علاوة على ذلك فإن الأخطار العادية نجد لها ما يواجهها من نصوص دستورية وقانونية .

---

(١) السيد خليل هيكل – ظاهرة تقوية مركز رئيس الجمهورية فى كل من الدستورين المصرى والفرنسى – دراسة خاصة للمادة ٧٤ من الدستور المصرى ، والمادة ١٦ من الدستور الفرنسى ١٩٨١ ، ص ٥٤ وما بعدها .

(٢) سامى جمال الدين ، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية ١٩٨٢ ، ص ١٢٦ ، ١٢٧ ، د. وجدى ثابت غبريال – سلطات رئيس الجمهورية طبقا للمادة ٧٤ من الدستور المصرى – رسالة حقوق القاهرة – ص ٨٦ ، يحيى الجمل ، نظرية الضرورة ، ١٩٧٤ ، ص ١٩٢ .

(٣) راجع حكم حكمة القضاء الإدارى فى الدعوى رقم ٣١٢٣ لسنة ٣٥ قضائية بتاريخ ١٩٨٢/٢/١١ حيث أكد هذا الحكم على أن المادة ٧٤ تطبيق لحالة من حالات الضرورة .

٢- أن يهدد الخطر موضوعات محددة :

فالمادة ٧٤ اشترطت أن يهدد الخطر الوحـــدة الوطنيـــة أو ســـلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستورى ، وهى عبـــارات تتسم بالغموض وعدم التحديد .

أ- الوحدة الوطنية :

استخدمت هذه العبارة بكثرة فى نصـــوص دســـتور ســـنة ١٩٧١ ، ووردت تحديدا فى المواد ٣ ، ٦٠ ، ٧٣ ، ٧٤ ، بل إن قانونا صدر بعنـوان «حماية الوحدة الوطنية» وهو القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧٢ الذى حدد فـــى مادته الأولى ما يقصده من عبارة الوحدة الوطنية بأنها الوحدة القائمة علـــى احترام نظام الدولة . والمقومات الأساسية للمجتمع كما حددها الدستور علـــى وجه الخصوص :

أ - تحالف قوى الشعب العاملة .

ب- تكافؤ الفرص بين المواطنين فى الحقوق والواجبات العامة .

ج - حرية العقيدة وحرية الرأى ، بما لا يمس حريات الأخريـــن أو المقومات الأساسية فى المجتمع .

د - سيادة القانون .

وتقوم الوحدة الوطنية على أساس إعطاء الأولوية دائمـــاً لأهـــداف النضال الوطنى والتحررى وعلى أفضلية المصالح القومية الشـــاملة علـــى المصالح الخاصة بكل قوة أو طائفة أو فئة اجتماعية .

وعلى ذلك فإن الوحدة الوطنية «هى الوحدة بين قطاعــات الشــعب وطوائفه وأقاليمه وعقائده»[1] .

ب- سلامة الوطن :

وتعرض سلامة الوطن للخطر تتحقق إذا ما كانت البلاد مهددة تهديدا حقيقيا بغزو خارجى كما تتحقق أيضا من الداخل إذا حدث تمرد من بعــض فصائل القوات المسلحة أو حدث إضراب شامل شمل جميع مرافقها . علــى أنه لا يجوز أن يتوسع فى تفسير ذلك ، إذ لا يستقيم الأمر مع القول بتعرض سلامة الوطن للخطر نتيجة أخطار قليلة الأهمية كإضراب فى بعض قطاعات الإنتاج أو عدد من المظاهرات فى بعض الأنحاء . فهذه وتلك أخطار يمكــن مواجهتها بالوسائل التى تكفلها القوانين العادية .

ج- إعاقة مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستورى :

ذكرت المادة ٧٤ من الدستور تعبير «مؤسسات الدولة» وكان مـــن الأوفق استخدام تعبير السلطات العامة ، على أن الفقه فى أغلبه يذهب إلى أن المقصود – فى منطق المادة ٧٤ – بتعبير المؤسسات العامة . هى الســلطات العامة الثلاث (التشريعية – التنفيذية – القضائية)[2] . على أن البعض يذهــب إلى تعريف المؤسسات الدستورية بأنها كل مؤسسة ذكرها الدستور صراحة ،

---

(١) مصطفى أبو زيد فهمى ، المرجع السابق ، ص ٥٠١ .

(٢) يحيى الجمل ، نظرية الضرورة ، ، ص ١٩٨ ، ومن هذا الرأى ، مجدى النــهرى ، رسالة بالفرنسية فى حالة الضرورة فى القانون الدستورى – مقدمـــة إلــى جامعــة Clermont 1 – ص ٣٧٤ ، محمد شريف اسماعيل ، سلطات الضبط الإدارى فــى الظروف الاستثنائية ، رسالة دكتوراه مقدمة إلى حقوق عين شمس ، ســنة ١٩٨١ ، ص ٣٩٢ ، وجدى ثابت ، رسالة سابق الإشارة إليها ، ص ١١٤ .

وأناط بها دورا محددا ، وعلى ذلك يشمل هذا المصطلح فى نطاقه – فضلا عن سلطات الدولة الثلاث – المحكمة الدستورية العليا والمدعى العام الاشتراكى والقوات المسلحة . والشرطة فكل هذه المؤسسات إنما تعد مؤسسات دستورية فى حكم المادة ٧٤ حيث أن الدستور خص كل منها بفصل مستقل من فصول تلك السلطات العامة(١) .

وفى حقيقة الأمر لا نرى تعارضا جوهريا بين هذا الرأى وذاك ، غير أن الرأى الأول يرتضى الإجمال ، وعدم الخوض فى تفصيلات مسلم بها ، بينما الرأى الثانى يرى ضرورة التفصيل . وهذا النهج وذاك لا ينفى اتفاق الرأيين حول معنى مؤسسات الدولة الدستورية ، فالمدعى العام الاشتراكى ، والمحكمة الدستورية وغيرها أجهزة تعمل فى نطاق سلطات الدولة الثلاث . ولا تشترط المادة ٧٤ أن يبلغ الخطر إلى حد توقف هذه المؤسسات الدستورية عن أداء دورها توقفا تاما ، بل يكتفى أن يكون من أثر هذا الخطر إعاقة هذه المؤسسات عن أداء دورها الدستورى ، المنوط بها ، وبحيث لا يمكن الاستعانة بوسائل أخرى لإزالة أسباب الإعاقة وقد ذهب رأى فى الفقه ، إلى ضرورة اشتراط إعاقة مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستورى – عند توافر خطر يهدد سلامة الوطن(٢) على أن هذا التفسير لا يسعه نص المادة ٧٤ ، والتى تحدد حالات التعرض للخطر ، وتفصل بين كل منها بكلمة (أو) وهى تفيد الفصل بين ما قبلها وما بعدها .

---

(١) سامى جمال الدين ، المرجع السابق ، ص ١٣٢ .

(٢) محمد حسنين عبدالعال ، المرجع السابق ، ص ٢٢٣ ، عبدالله مرسى ، القضاء الإدارى ومبدأ سيادة القانون فى الشريعة الإسلامية والقانون الوضعى ، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق – جامعة الاسكندرية سنة ١٩٨٢ .

ثانيا : سلطات رئيس الجمهورية وفقا للمادة ٧٤ :

تنص المادة ٧٤ على أنه «لرئيس الجمهورية إذا ... أن يتخذ الإجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر ، ويوجه بيانا إلى الشعب ويجرى الاستفتاء على ما اتخذه من إجراءات خلال ستين يوما من اتخاذها» .

وعلى ذلك فإن نص هذه المادة تقتضى :

١-اتخاذ الإجراءات السريعة لمواجهة الخطر .

٢-توجيه بيان إلى الشعب .

٣-إجراء استفتاء على ما اتخذه الرئيس من إجراءات .

١- الإجراءات السريعة :

ومما يستدعي الانتباه أن المادة ٧٤ وصفت ما يجوز للرئيس اتخاذه من تدابير لمواجهة حالة الضرورة بعبارة «الإجراءات السريعة» وهى عبارة مستحدثة لم يسبق أن استخدمها الشارع الدستورى فى أى نص آخر . كما أنها حديثة على التاريخ الدستورى المصرى حداثة المادة ٧٤ نفسها . ولنا أن نتساءل – عن معنى الإجراءات السريعة . إذا رجعنا إلى الأصل التاريخى للمادة ٧٤ من الدستور المصرى رأيناه يتمثل فى نص المادة ١٦ من الدستور الفرنسى والتى تصف الإجراءات التى يتخذها رئيس الجمهورية الفرنسى لمواجهة حالة الضرورة بالإجراءات اللازمة les mesures exigees فهل تختلف الإجراءات السريعة التى نصت عليها المادة ٧٤ ، عن الإجراءات اللازمة التى نص عليها الدستور الفرنسى .

والفقه المصرى فى تفسيره لهذه العبارة ، يكاد يستقر أغلبه على جواز ممارسة رئيس الجمهورية لوظيفتى التشريع والتنفيذ ، بمقتضى نص المادة ٧٤ . وذلك فى حدود مواجهة الخطر الواقع فعلا على الوحدة الوطنية

أو سلامة الوطن أو ذلك الذى أدى إلى إعاقة مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستورى(١) . ويستلزم الأمر بطبيعة الحال . وجوب أن تكون هذه الإجراءات ذات صبغة وقتية . على أن هناك من الفقه المصرى من ذهب فى تفسيره لعبارة الإجراءات السريعة إلى مدى أوسع من ذلك بكثير ، حيث يجيز لرئيس الجمهورية إمكانية تعديل نصوص الدستور بموجب نص المادة ٧٤ من الدستور(٢) .

وفى حقيقة الأمر يجد مذهب الفقه المصرى – فى توسيعه لمفهوم الإجراءات السريعة ، مصدره المباشر فى الفقه الفرنسى الذى يذهب إلى مدى مشابه فى تفسيره للمادة ١٦ من الدستور الفرنسى والتى تعطى لرئيس الدولة الحق فى اتخاذ الإجراءات اللازمة ، ويذهب الرأى الراجح فى الفقه الفرنسى إلى أن رئيس الجمهورية يملك فى إطارها سلطات مطلقة حتى أنه يستطيع وقف العمل بنصوص الدستور(٣) . ويذهب آخرون إلى أن نص المادة ١٦ يشكل نظاما دستوريا مختلفا تمام الاختلاف عن النظام الدستورى العادى(٤) .

---

(١) يحيى الجمل ، نظرية الضرورة ، ص ١٨٦ ، ١٨٧ ، مصطفى أبو زيد فهمى ، المرجع السابق ، ص ٥٠٧ ، السيد هيكل ، المرجع السابق ، ص ٦٣ ، وما بعدها ، مجدى النهرى ، رسالة سالفة الذكر ، ص ٤٠٤ ، وما بعدها .

(٢) ابراهيم شيحا ، القانون الدستور ، تحليل النظام الدستورى المصرى فى ضوء المبادئ الدستورية العامة ، ١٩٨٣ ، ص ١٨٢ ، محمد شريف اسماعيل ، المرجع السابق ، ص ٣٩٧ وما بعدها .

(٣) Burdeau (G) : Manuel. Op. cit., p. 642 et suiv. Duverger (M) : le systéme politique francaise. P.U.F 1982 p. 370 .

(٤) chatebout (B) : droit constitutionnel et institutions politques paris, 1986 . pp. 464 et suiv .

وفى اعتقادى أن التوسع فى تفسير عبارة الإجراءات السريعة الواردة بنص المادة ٧٤ قياساً على آراء الفقه الفرنسى بخصوص عبارة الإجراءات اللازمة التى وردت فى المادة ١٦ من الدستور الفرنسى يعتبر قياساً مع الفارق . فهو يهمل بصورة كبيرة الفروق الجوهرية بين آلية النظام الدستورى الفرنسى والنظام الدستورى المصرى فتطبيق المادة ١٦ إنما تحوطه ضمانات كثيرة فبخلاف الضمانات القانونية التى تكفلها المادة ١٦ وأهمها استشارة رئيس مجلس الشيوخ ، ورئيس الجمعية الوطنية ورئيس المجلس الدستورى وغل يد رئيس الجمهورية عن حل الجمعية الوطنية ، واجتماع البرلمان بقوة القانون ، وهى أمور لم يرد لها مقابل فى المادة ٧٤ لدينا – يوجد الرأى العام والذى يعد ضمانة أساسية وهامة ولا يمكن بحال التقليل من شأنها حيث أنها تحول – بصورة فعالة – أن يستبد رئيس الجمهورية فى ممارسة سلطات المادة ١٦ .

وترتيبا على ما سبق تجب الحيطة عند تفسير عبارة الإجراءات السريعة الواردة فى المادة ٧٤ ، ويلزم أن نبحث عن تفسير يتلاءم وواقعنا السياسى والاجتماعى ، ويستقى فحواه من نصوص الدستور المصرى ، وألا نقيس قياسا تاما على ما انصرف إليه جهد الفقه فى فرنسا .

فمن ناحية أولى : يجب التسليم بأن الإجراءات السريعة «تعنى القرارات المؤقتة اللازمة لمعالجة الموقف سواء أكانت هذه القرارات فردية أم تنظيمية . ومن ثم نحن لا نسلم بما يذهب إليه البعض من التسليم بانتقال السلطة التشريعية إلى رئيس الجمهورية . فنحن وإن كنا نسلم تماما بأن الظروف الاستثنائية تؤثر إلا إعمال القواعد القانونية وتؤدى إلى تعديل فى مضمون ومدى مبدأ المشروعية ، إلا أن هذا التعديل فى المدى والمضمون لا يمكن بحال أن يؤدى إلى إلغاء مبدأ المشروعية ذاته . وعلى ذلك فإن

الإجراءات السريعة تكون بإصدار كافة القرارات المؤقتة اللازمة لمعالجة الموقف سواء أكانت «قرارات فردية – وهذا هو الغالب – كإعلان التعبئة العامة أو نقل مقر الحكومة إلى مكان آخر حتى يزول الخطر أو إصدار أمر مؤقت إلى القوات المسلحة بإعادة النظام المختل إلى نصابه – أم كان قرارا عاما مؤقتا كوقف ممارسة بعض الحريات كحرية الاجتماع ، أو حرية التنقل بحظر التجوال أو حرية الصحافة ، إلى أن يزول الخطر . فلا يدخل ضمن هذه الإجراءات الوقتية استحداث تشريع له صفة الدوام والاستمرار ، ولو قصد الدستور ذلك لنص عليه صراحة»[١] . فالتشريع – في حد ذاته – لا يعتبر قرارا مؤقتا يواجه حالات عارضة قد تزول بعد ساعات أو بعد أيام .

ومن ناحية ثانية : استخدم الدستور عبارة الإجراءات السريعة ، والإجراءات من الناحية اللغوية . تعني كل تصرف قانوني أو مادي يمكن اتخاذه ، وهي بهذا المعنى أوسع نطاقا من كلمة التشريعات وتشملها ، ولكن الدستور المصري في المادة ٨٦ منه قصر مهمة التشريع على مجلس الشعب فنصت هذه المادة على ما يلي : «يتولى مجلس الشعب سلطة التشريع» وبتطبيق المبدأ القانوني ، الذي يقضي بأن الخاص يقيد العام ، فإن المادة ٨٦ تقيد نص المادة ٧٤ ، وتستبعد من نطاق الإجراءات التي يكون لرئيس الجمهورية حق اتخاذها – لمواجهة الخطر الذي عينته – إمكانية صدور تشريعات بناء عليها .

---

(١) ماجد الحلو – الاستفتاء الشعبي والشريعة الإسلامية ، ١٩٨٣ ، ص ٢٢٣ ، ٢٢٤.

ومن ناحية ثالثة : حدد الدستور تدخل رئيس الجمهورية فى العملية التشريعية وذلك بإصدار قرارات لها قوة القانون فى موضعين : الأول نص المادة ١٤٧ ، والثانى : نص المادة ١٠٨[(١)] .

٢- توجيه بيان إلى الشعب :

تنص المادة ٧٤ على ضرورة أن يوجه رئيس الجمهورية بيانا إلى الشعب ، على أن الدستور لم يحدد شكلاً معيناً لصدور هذا البيان ، على أن الأمر لا يخرج عن ضرورة أن تتضمن هذه الرسالة ، قرار رئيس الجمهورية اللجوء إلى المادة ٧٤ وتبرير هذا اللجوء وذلك بذكر الظروف الاستثنائية التى ولدت الخطر الحال والجسيم ، الذى بات يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن ، أو أدى إلى إعاقة مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستورى . وفضلا عن ذلك ، ضرورة أن تتضمن ايضا الإجراءات التى اتخذها رئيس الجمهورية لدرء هذه المخاطر .

ومما لا شك فيه أن هذا البيان يعتبر ذا أهمية كبيرة حيث إنه يمكن الرأى العام – بكافة تشكيلاته السياسية والنقابية – من تحقيق رقابة فعالة على أعمال وقرارات رئيس الجمهورية . كما أن هذا البيان – من ناحية أخرى . نوع من المشاركة الشعبية بين رئيس الجمهورية ، وأفراد الأمة فى وقت تتعرض فيه البلاد لأزمة حادة حتى يمكن لها أن تعلم بقرارات رئيس الجمهورية .

٣- إجراء الاستفتاء :

نصت المادة ٧٤ على «... ويجرى الاستفتاء على ما اتخذه من إجراءات خلال ستين يوما من اتخاذها ومفاد ذلك إن إجراء الاستفتاء يكون بعد اتخاذ هذه الإجراءات ، وفى خلال ستين يوما من اتخاذها» .

---

(١) وهو ما سوف نعود إلى تفصيله عند الحديث عن الاختصاص التشريعى لرئيس الدولة.

وبطبيعة الحال ، فإن استفتاء واحدا هو الـذى يجرى علـى كـل الإجراءات التى تتخذ لمواجهة حالة الضرورة الـواردة بالمـادة ٧٤ ، إذ لا يستقيم القول بغير ذلك .

يجب تحديد كيفية حساب مدة الستين يوما ، التى حددتها المادة ٧٤ ، هل تحسب هذه المدة من تاريخ أول إجراء اتخذه رئيس الجمهورية ونعنـى بذلك حسابها من تاريخ إعلان الرئيس قراره باللجوء إلى المـادة ٧٤ ؟ أم أن الأمر ، يجب أن يتراخى إلى حين صدور أخر إجراء لرئيس الجمهوريـة . والرأى لدينا ، إنما يكون حساب مدة الستين يوما من تاريخ اللجوء إلى المادة ٧٤ ، وترتيبا على ذلك يجب ألا تزيد مدة تطبيق المادة ٧٤ عن الستين يوما التى حددتها المادة ٧٤ لإجراء الاستفتاء على ما اتخذه رئيس الجمهورية من إجراءات ، فإجراء الاستفتاء يشكل - فى حد ذاته - قـرارا بإلغـاء العمـل بالمادة ٧٤ ويمنع من ناحية أخرى اتخاذ إجراءات أخرى . وهـذا المذهـب تسنده طبيعة حالة الضرورة التى تشكل أمرا موقوتـا وطارئـا ، والقـول بحساب هذه المدة ، من تاريخ آخر إجراء إنما يحمل بين طياته ما يعنـى أن الضرورة قد تستمر شهورا أو بضع سنين ، والضرورة لا تصبح ضـرورة إذا طال أمدها بل تتحول حينئذ إلى وضع عادى[1] . وهـذا الأمـر جـرى عليه العمل حين طبقت المادة ٧٤ فى فبراير سنة ١٩٨١ حيث تم الاسـتفتاء على إجراءات الضرورة بعد حوالى أسبوع من تاريخ إعلان اللجوء إليها .

على أنه ينبغى بيان أثـر الاسـتفتاء علـى مشـروعية إجـراءات المادة ٧٤.

---

(١) مصطفى أبو زيد فهمى ، الدستور المصرى ، المرجع السابق ، ص ٥٠٩ .

تباينت آراء الفقه المصرى حول تحديد أثر الاستفتاء على مشـروعية إجراءات المادة ٧٤ . حيث ذهب رأى أول : إلى أن الاستفتاء بديـل عـن الرجوع للبرلمان الذى قد تكون الظروف الاستثنائية قد حـالت دون قيامـه بدوره الدستورى ، وعلى ذلك فإذا وافق الشعب على هذه الإجـراءات فـإن موافقته تعتبر نوعا من التصديق أو الإقرار اللاحق(١) .

وذهب الرأى الثانى : إلى أن موافقة الشعب تـؤدى إلـى تحصيـن القرارات الصادرة تطبيقا للمادة ٧٤ ضد كل رقابة سواء أكانت رقابة قضائية أم سياسية(٢) .

وهذا الرأى وجد قبولا لدى السلطة القائمة على إجراءات الضـرورة عند تطبيق المادة ٧٤ . فها هو الرئيس السادات فى رسالته التى وجهها إلـى مجلس الشعب – ونشرت فى الصحف اليومية يوم ١١ نوفمبر ١٩٧٩ يؤكـد على هذه الطبيعة القانونية للاستفتاء بقوله : «... ولست بحاجة إلى أن أذكـر ، أن إرادة الشعب المتمثلة فى موافقته على مواد الاستفتاء – إرادة ملزمـة – تفوق فى إلزامها كافة التشريعات المنفذة لها ...» وفى المقابل ذهب جـانب آخر من الفقه المصرى إلى أن الاستفتاء الوارد فى نص المـادة ٧٤ . هـو استفتاء سياسى . ويعتمد هذا الرأى معيارا يفرق بين الاسـتفتاء التشـريعى والاستفتاء السياسى ، وهو فى الأساس معيار موضوعى يستند إلى طبيعـة موضوع الاستفتاء ، فإذا تمثل هذا الموضوع فى قاعدة قانونية عامة ومجردة ، أيا كان نوعها كنا بصدد استفتاء تشريعى ، وإذا كان الموضـوع مسـألة مختلف فيها أو اتخاذ قرار تتباين بشأنه الآراء ، فإننا نكون بصدد استفتاء سياسى .

---

(١) يحيى الجمل ، نظرية الضرورة ، المرجع السابق ، ص ٢١٦ ، شريف اسـماعيل ، المرجع السابق ، ص ٤٠ .

(٢) سليمان الطماوى ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، ١٩٧٦ ، ص ٥٣٦ .

ونظرا لعدم وضوح هذا المعيار ذهب آخرون إلى القول بأن المعيار الأساسى الذى يفرق بين نوعى الاستفتاء ، إنما يتمثل فى أن الاستفتاء التشريعى وجوبى من حيث إجرائه ونتائجه . والاستفتاء المنصوص عليه فى المادة ٧٤ – وفقا لهذا الرأى – وإن كان وجوبيا من حيث إجرائه ، إلا أنه ليس كذلك من حيث نتيجته ، وذلك بدليل أن لمجلس الشعب الحق فى مخالفته ، وهو ما جرى عليه العمل فعلا عند تطبيق المادة ٧٤ عام ١٩٧٧ ، حيث عدل مجلس الشعب بعض البنود التى أنطوى عليها القرار بقانون ١٩٧٧/٢ الذى كان محلا للاستفتاء فى ١٠ فبراير[١] .

ولذلك فإن هذا الاستفتاء ليس له أى قيمة قانونية ، وإنما لـه قيمة سياسية فقط ، حيث يتضمن – فى واقع الأمر – استطلاع رأى الشعب فى سياسة رئيس الجمهورية ، خلال فترة الأزمة وتطبيق إجراءاتها ، وترتيبا على ذلك يتجرد هذا الاستفتاء من كل أثر قانونى يؤثر على شرعية هذه الإجراءات ، فهى تكتسب شرعيتها بمدى تطابقها والشرائط التى حددها الدستور فى المادة ٧٤ ، وبصفة عامة فى حالة الضرورة . كما أنه لا يؤثر بحال على حق القضاء فى فحص شرعية هذه الإجراءات ، وتحقيق الرقابة القضائية عليها[٢] .

ونحن ، نرى أن استخدام الاستفتاء فى إجراءات المادة ٧٤ ، يعتبر إجراء مظهريا ، يخفى طبيعة أخرى لهذا الإجراء ، تتمثل فى تدعيم سلطة رئيس الجمهورية وهو السلطة القائمة على حالة الضرورة . كما يمثل اقتراعا بالثقة على شخص الرئيس وسياسته ، وهو الدور الممقوت للاستفتاء ، والذى يغير من طبيعة نظام الاستفتاء كنظام ديمقراطى إلى نظام يدعم

---

(١) ماجد الحلو ، الاستفتاء الشعبى ، المرجع السابق ، ص ١٧٩ .

(٢) سامى جمال الدين ، لوائح الضرورة ، المرجع السابق ، ص ١٦٤-١٦٥ .

الاستبداد ويسنده . فالاستفتاء الشعبى وإجراءات الأزمة نقيضان لا يجتمعان لتناقض طبيعة ودور كل منهما فى النظام السياسى والقانونى ، وإهدار كل قيمة قانونية للاستفتاء الوارد بنص المادة ٧٤ هو المذهب الذى ايدته محكمة القضاء الإدارى فى مصر فى الكثير من أحكامها ، فقد اتيح لهذه المحكمة أن تتصدى لتحديد طبيعة الاستفتاء الذى نصت عليه المادة ٧٤ من الدستور حيث قررت المحكمة «.. أنه لا يغير من الطبيعة الإدارية للقرار المطعون فيه عرضه على الشعب فى الاستفتاء على مثل هذا القرار وغيره من الإجراءات التى اتخذت ، ولا يبدو أن يكون له إلا دورا سياسيا ليس من شأنه التغيير من طبيعتها القانونية . ومدى مشروعيتها ...»[1] . وفى موضع آخر قالت المحكمة «وإذا كانت (تقصد الإجراءات) قد صدرت مشروعة ظلت بعد الاستفتاء كذلك ، أما إذا كانت قد صدرت غير مشروعة ظلت بعد الاستفتاء مشوبة بذات العيوب ، فلا يطهرها من هذه العيوب موافقة الشعب عليها . ذلك أن الدور السياسى للشعب ، والذى يمارسه بالاستفتاء لا ينقلب إلى دور تشريعى يؤدى إلى التغيير من طبيعة الأعمال»[2] . وفى حقيقة الأمر فإن محكمة القضاء الإدارى فى هذا الحكم . خلعت عن الاستفتاء الذى جاء بالمادة ٧٤ كل قيمة قانونية . فهو لا يؤثر – إطلاقا – على مشروعية هذه الإجراءات .

ولنا أن نتساءل حول أثر بطلان هذا الاستفتاء على الإجراءات التى تمت تطبيقا للمادة ٧٤ . فى الواقع نحن نرى أن مجرد وجود الاستفتاء بين إجراءات المادة ٧٤ – دون نظر – إلى طبيعته – يعتبر شرطا أساسيا لاستمرار نفاذ هذه القرارات والإجراءات التى اتخذت بناء على نص المادة

---

(١) حكم محكمة القضاء الإدارى الصادر بتاريخ ١٩٨٦/٦/٢٩ فى الدعوى رقم ١٩٥٧ لسنة ٣٦ قضائية (غير منشور) .

٧٤ فإذا تخلف هذا الإجراء ، أو بطل إجراؤه فإن ذلك لا شك ينصرف على شرعية هذه الإجراءات استنادا إلى تخلف شرط من شروط تطبيقها وهو إجراء الاستفتاء .

ثالثا : التطبيق العملى لإجراءات المادة ٧٤ :

طبقت المادة ٧٤ فى مصر فى أعقاب أحداث ١٨ ، ١٩ يناير ١٩٧٧. وفى ١٠ سبتمبر ١٩٨١ :

١- التطبيق الأول فى أعقاب أحداث ١٨ ، ١٩ يناير ١٩٧٧ :

طبقت المادة ٧٤ أول مرة فى شهر فبراير ١٩٧٧ ، وكان ذلك فى أعقاب اضطرابات يومى ١٨ ، ١٩ يناير ١٩٧٧ التى شملت معظم مدن الجمهورية . والتى قتل فيها عدد من الأفراد ووقعت فيها خسائر مادية جسيمة ، وكانت هذه الاضطرابات والمظاهرات قد قامت احتجاجا على قرارات الحكومة برفع الأسعار لبعض السلع والمواد الغذائية . وقد واجهت الحكومة هذه الاضطرابات فى حينها بمجموعة من الإجراءات التى كفلت إعادة الأمور إلى نصابها ، وكان من هذه الإجراءات فرض حظر التجول ، ونزول الجيش إلى الشارع لمساعدة رجال الأمن فى استعادة الأمن والنظام .

وقد بينت محكمة أمن الدولة الأسباب التى أدت إلى هذه الأحداث فيما يلى : «... أن الأحداث الجسام التى وقعت فى يومى ١٨ ، ١٩ يناير ١٩٧٧ كان سببها المباشر والوحيد هو إصدار الحكومة للقرارات الاقتصادية برفع الأسعار ، فهى متصلة بتلك القرارات اتصال المعلول بالعلة والنتيجة

بالأسباب . ولا يمكن بحال - فى مجال العقل والمنطق - أن ترد تلك الأحداث إلى سبب آخر غير تلك القرارات ...»[١] .

وبناء على هذه الأحداث لجأ رئيس الجمهورية إلى تطبيق المادة ٧٤ من الدستور التى تكفل له اتخاذ إجراءات سريعة لمواجهة أخطار الضرورة والظروف الاستثنائية . فقد أذاع رئيس الجمهورية فى ٣ فبراير ١٩٧٧ بيانا إلى الشعب جاء فيه «.. وحيث إن احتمال تكرار هذه الحوادث فى المستقبل يعد تقويضا جذريا لكل مكاسب الشعب ومؤسساته الدستورية وللضمانات التى يوفرها له الدستور لإقامة مجتمع اشتراكى ديمقراطى يأمن فيه كل مواطن على نفسه وعلى عمله وعلى كسبه المشروع . واستلهاما لما عبرت جماهير شعبنا من تمسكها بالشرعية الدستورية ومؤسساتها الديمقراطيه . فى ظل مجمتع يقوم على أساس سيادة القانون ورغبتها الأكيدة فى الحفاظ على ثرواتها القومية من كل عبث أو تخريب[٢] .

وفى أعقاب هذا البيان ، صدر القرار بقانون رقم ٢ لسنة ١٩٧٧ وكان هذا القرار هو موضوع الاستفتاء . وقد تضمن هذا القرار بقانون أحكاما متعددة شملت أمورا سياسة كالنص على حرية تكوين الأحزاب . وحظر التنظيمات السياسة المعادية لنظام المجتمع . وكذلك أحكام تتعلق بإنشاء جرائم جديدة أو تشديد العقاب على جرائم قائمة فى القوانين السارية

---

(١) حكم محكمة أمن الدولة فى القضية رقم ١٨٤٤ لسنة ١٩٧٧ ، ورقم ٦٧ لسنة ١٩٧٧ كلى وسط قسم عابدين ضد المتهمين فى أحداث التظاهر والشغب فى ١٨ ، ١٩ يناير. حكم صادر فى ١٩ ابريل ١٩٨٠ منشور فى كتاب أ. حسين عبدالرازق - مصر فى ١٨ ، ١٩ يناير - دار شهدى للطباعة ، ص ٣٣٣ .

(٢) الجريدة الرسمية بتاريخ ٣ فبراير ١٩٧٧ .

والمعمول بها . وأخيرا أحكام تتعلق بالتكاليف الضريبية والإعفاء منها وتشديد العقوبة على التهرب الضريبى .

وقد ألغى هذا القرار بالقانون رقم ١٩٤ لسنة ١٩٨٣ الذى صدر فى ٢٤ سبتمبر سنة ١٩٨٣ .

٢- التطبيق الثانى فى ١٠ سبتمبر سنة ١٩٨١ :

أما التطبيق الثانى للمادة ٧٤ ، فكان فى ١٠ سبتمبر ١٩٨١ ، وكانت أسباب هذا التطبيق ترتد فى أصل نشأتها إلى منتصف شهر يونيو سنة ١٩٨١ ، حيث وقعت بعض الأحداث الطائفية بين المسلمين والمسيحيين في منطقة الزاوية الحمراء بالقاهرة . وترتب عليها تخريب بعض دور العبادة من الجانبين وكذلك تخريب بعض المحال التجارية الخاصة ، وكانت هذه الأحداث في مجملها أحداثا فردية ، وقد تم سيطرة رجال الأمن علي الأمور . وعادت الأحوال إلي طبيعتها ، إلا أن رئيس الجمهورية - بعد شهرين ونصف - من وقوع هذه الأحداث استند إلى المادة ٧٤ ، وذلك لإصدار مجموعة من القرارات لمواجهة ما أسماه بالفتنة الطائفية .

وبناء علي ذلك اتخذ رئيس الجمهورية عددا كبيرا من القرارات الفردية التي طالت فئات وطوائف عديدة من المجتمع المصري ، بدعوى أنهم مارسوا أعمالا وأتوا أفعالا ذات خطر يهدد الوحدة الوطنية . وتضمنت هذه القرارات التي اتخذها رئيس الجمهورية التحفظ علي بعض الأشخاص ، وحل بعض الجمعيات والمؤسسات الخاصة والمشهرة وفقا للقانون ٢٢ لسنة ١٩٦٤ وإلغاء تراخيص بعض الصحف والمطبوعات والتحفظ علي أموالها . ونقل بعض أعضاء هيئه التدريس وكذلك بعض الصحفيين من وظائفهم إلي وظائف أخرى . وإلغاء قرار رئيس الجمهورية بتعيين الأنبا شنوده بابا

الإسكندرية وبطريرك الكرازة المرقسية . وتشـــكيل لجنـــة بابويـــة للقيـــام بمهامه .

ويتضح من ذلك ان رئيس الجمهورية في تطبيقه الثاني للمـــادة ٧٤ أستبعد إصدار قرارات لها قوة القانون كما حدث فـــي التطبيـــق الأول فـــي فبراير ١٩٧٧ . وهو ما يعتبر فهما حسنا لمفـــهوم الإجـــراءات الســـريعة الواجب اتخاذها إذا ما توافر شروط تطبيق المادة ٧٤ . علي ان هذا لا ينفـــي أن الإجراءات التي اتخذها رئيس الجمهورية . وان كانت قرارات فرديـــة الا أنها كانت أبعد ما تكون عن مواجهة المخاطر التي حددتها المادة ٧٤ علـــي فرض قيامها . فلا يجوز في منطق سليم اعتبار نقل بعض الموظفيـــن مـــن وظائفهم الي وظائف أخري إجراء سريعا لمواجهـــة مخـــاطر ذات طبيعـــة استثنائية تهدد مؤسسات الدولة أو أسباب حياتها .

وهذا ما ذهبت إليه أحكام محكمة القضاء الإداري . حيث قررت فـــي حكم لها في ٢٢ ديسمبر ١٩٨١ «... ومن حيث أنه يبين من بيان وخطـــاب رئيس الجمهورية .. أن الخطر الجسيم المفاجئ الذي دفعـــه إلـــي إصـــدار القرارات المطعون فيها هو الأحداث التي وقعت في الزاوية الحمـــراء ، وان الشرطة سيطرت علي الموقف وصانت الأمن العام في حينه ، وأن النيابـــة وضعت الأمور في نصابها وكان ذلك في شهر يونيه ١٩٨١ ، فإن القرارات المطعون فيها وقد صدرت في ١٩٨١/٩/٢ في تاريخ لاحق ، علي وقـــوع هذه الأحداث والسيطرة عليها، تكون قد صدرت في وقت لم تكن فيه الأمـــور تستلزم صدروها حتي لو كان رئيس الجمهورية يخشى وقوع أحداث خطيرة وجسيمه في المستقبل ، حسبما جاء في خطابه المشار إليه ، لأن اتخاذ هـــذه القرارات ليست الوسيلة الوحيدة لدفع هذا الخطر ، وكـــان يكفـــي لدفعـــها الالتجاء الي القواعد القانونية .

وتستطرد المحكمة في قضائها فتنص علي «... و من حيث إنـــه – بناء علي ما تقدم تكون حالة الضرورة التي استند إليها رئيس الجمهورية في إصدار القرارات المطعون فيها غير قائمة وقت إصدار هذه القرارات ، ومن ثم تكون هذه القرارات بحسب ظاهر الاوراق غير قائمة علي السبب الـــذي استندت اليه»[1] .

المطلب الثالث

تعيين نائب رئيس الجمهورية طبقا للمادة ١٣٩

صدر دستور ١٦ يناير ١٩٥٦ خلوا من نص يشير الي منصب نائب الرئيس . وعندما صدر دستور الوحدة بين مصر وسوريا نص في المادة ٤٦ منه علي «لرئيس الجمهورية أن يعين نائبا لرئيـــس الجمهوريـــة أو أكـــثر ويعفيهم من مناصبهم» .

ولم يُفصل دستور الوحدة أحكام منصب نائب الرئيس . ولعل ذلـــك راجع إلي أنه كان مقصوداً به أن يتولى النـــائب اختصاصـــه فـــي القطـــر السوري. وعندما انفصلت عُري الوحدة وصدر الإعلان الدســـتوري ســـنة ١٩٦٤ حدد اختصاصات نائب الرئيس . ومن ذلك ما نصت عليـــه المـــادة ١٠٩ من أنه «اذا قام مانع مؤقت يحول دون مباشـــرة رئيـــس الجمهوريـــة لاختصاصاته ، أناب عنه نائب رئيس الجمهورية» وأعقبت المادة ١١٠ بأنـــه

---

(١) حكم محكمة القضاء الإدارى رقم ٣٧٢٣ لسنة ٥ ق الصادر بتـــاريخ ٢٢ ديســـمبر ١٩٨١ ، منشور بمجلسة المحاماة ، العددان الأول ، الثانى السنة الثانية والستون سنة ١٩٨٢ (يناير – فبراير) ص ٨٩ ، ص ٩٦ .

في حالة «استقالة الرئيس ، أو عجزة الدائم عن العمل ، أو وفاته ، يتولـــي الرئاسة مؤقتا النائب الأول لرئيس الجمهورية» .

وفي دستور ١١ سبتمبر سنة ١٩٧١ نص في المادة ١٣٩ علـــي أن «لرئيس الجمهورية أن يعين نائبا له أو أكثر ويحدد اختصاصاته ويعفيهم من مناصبهم» .

ونصت المادة ٨٢ علي أن يحل نائب الرئيس محله إذا قـــام مـــانع مؤقت يحول دون مباشرة رئيس الجمهورية لاختصاصاته . كما قضت المادة ٨٥ بأن يتولي نائب الرئيس اختصاصاته اذا اتهم بالخيانة العظمي .

وسوف نبحث أولا : مدى وجوب تعيين نائب ، وثانيا : اختصاصات نائب الرئيس ، وثالثا : مسئولية نائب الرئيس . وذلك على الوجه التالى :

أولا .. مدي وجوب تعيين نائب

لم يتعرض كثير من الفقه فى مصر لهذه المسألة على الرغـــم مـــن أهميتها . ونستطيع أن نرصد رأيين فى هذا النطاق .

الرأى الأول : يذهب إلى أن الأمر جوازى لرئيس الجمهورية . ذلـك أن الدستور ينص على أنه «لرئيس الجمهورية أن يعين ...» .

ومن ثم فإنه ليس ثمة إلزام على الرئيس أن يعين نائبا واحدا أو أكثر ويرى بعض أنصار هذا الرأى إلى أن القول بوجوب تعيين نـــائب أو أكـــثر استنادا إلى ما قررته المادتان ٨٢ ، ٨٥ من الدستور بخصـــوص الحلـــول المؤقت لنائب الرئيس محل الرئيس قول يتعارض مع صريح نـــص المـــادة ١٣٩ ويجب تفسيرهما فى إطار السلطة الجوازية لرئيـــس الدولـــة . فـــهو

يستطيع أن ينيب عنه رئيس مجلس الوزراء فى حالة المانع المؤقت إذا لم يكن هناك نائب ينوب عنه[١] .

ويذهب آخرون إلى أنه مع التسليم بأن سلطة رئيس الجمهورية فى تعيين نائب أو أكثر سلطة تقديرية وجوازية حسب نص المادة ١٣٩ إلا أن الدستور قد حدد اختصاصات معينة لنائب رئيس الجمهورية بمقتضى نص المادة ٨٢ ، ٨٥ وذلك فى حالة المانع المؤقت واتهام رئيس الجمهورية بالخيانة العظمى ، وذلك فضلا عن الاختصاصات التى يحددها الرئيس لنوابه ، وعلى ذلك يصبح وجود نائب للرئيس أمرا ضروريا[٢] .

والرأى الثانى : يرى أنه يجب على رئيس الجمهورية أن يعين نائبا أو أكثر وأن النظر فى نصوص الدستور التى تحدثت عن تعيين النائب أو تحديد اختصاصاته يؤدى إلى التسليم بوجوب تعيين الرئيس لنواب عنه أو على الأقل لنائب واحد[٣] .

فمن ناحية أولى : تنظم المادة ٨٢ حلول نائب الرئيس محل الرئيس في حالة المانع المؤقت كالمرض أو السفر أو ما شابه ذلك وهو أمر ليس واردا وقوعه بل انه متحقق الوقوع. فالرئيس بشر كغيره من خلق الله يسلم ويمرض ٠ كما انه يسافر في مهام كثيرة ويجدد طاقاته ٠ وهو أمر معمول به في كافة الدول المتقدمه . وهنا يأتي دور النائب٠ أما القول بحلول رئيس الوزراء محله ، فذاك أمر نراه مخالفا لصريح نص المادة ٨٢ ويصبح بدوره

---

(١) محمد رفعت عبدالوهاب ، ص ١ ، ١٩٩٠ ، ص ٣٩٠ .

(٢) مصطفى أبوزيد فهمى ، المرجع السابق ، ص ٤٢٤ .

(٣) ماجد الحلو ، القانون الدستورى ، المرجع السابق ، ص ٢٣٤ ، على الباز ، نائب رئيس الدولة فى الأنظمة ، الدستورية العربية ، ١٩٨٧ ، ص ٣٨ .

أي النص لغوا ولا فائدة منه • فلو ان الدستور كان أرتضي تركيز السلطات في يد الوزير الأول حين غياب رئيس الجمهورية لنص علي ذلك وما كـــان هناك اذن ضرورة للمادة ٨٢ •

ثم ان المادة ٨٥ تنص علي تولي النائب محل الرئيـــس فـــي حالـــة اتهامه بتهمة الخيانة العظمي وهو أمر وارد وإلا لما نظمه الدستور.

فماذا يكون العمل في مثل هذه الحالة • مأزق كبير لا ســـبيل الـــي الفكاك منه الا بوجوب تعيين نائب •

ثم انه يبقي أن نقرر أن تعيين نائب للرئيس أو أكثر اصبح ضـــرورة منطقية فاختصاصات الرئيس من السعة بحيث لا يستطيع بشر مهما كـــانت قدراته أن يجمع أطرافها ويحكم نسج خيوطها • فلكل إنســـان قـــدره علـــي الاحتمال والتصرف وهو ما يعرف في علم الإدارة بنطاق التمكن وهو أمـــر يسري علي الرئيس وغيره •

ثانيا ...اختصاصات نائب الرئيس

تقضي القاعدة العامة التي نصت عليها المادة ١٣٩ علي أن الرئيـــس هو الذي يحدد اختصاصات نائب الرئيس وهو أمر منطقي . إذ أن الرئيـــس ونائبه يمارسان معا مسئولية منصب واحد .

وعلي ذلك فأن دور نائب الرئيس هنا يخرج عـــن كونـــه مســـاعدا لرئيس الجمهورية في اختصاصاته . فقد يفوضه في مهمة خارجية أو داخلية وقد يخصص له اختصاصات معينة ويقوم نائب الرئيـــس بمـــهام الرئيـــس جميعها في حالتين.

أ- الحلول المؤقت بسبب المانع المؤقت الذي يعتري رئيس الجمهورية مثل المرض – السفر- الاجازة . وغير ذلك من العوارض التي تعرض علي الإنسان . المادة (٨٢) من الدستور .

ب- الحلول المؤقت بسبب توجيه الاتهام بالخيانة العظمي لرئيس الجمهورية لحين الفصل في الاتهام وفي حالة إدانة الرئيس يعزل وتتخذ الإجراءات لاختيار رئيس جديد .

وفي حالة براءته فانه يمارس اختصاصاته مرة اخري المادة (٨٥) من الدستور .

ثالثا .. مسئولية نائب الرئيس

تنص المادة ١٣٦ علي انه «تسري القواعد المنظمة لمساءلة رئيس الجمهورية علي نواب رئيس الجمهورية» ، وهو حكم منطقي فسلطة النائب مستمدة من سلطة الرئيس . والنائب يمارس جانبا من اختصاصات الرئيس فكان حقا ان تجري عليه قواعد مساءلة الرئيس .

المطلب الرابع

استفتاء الشعب في المسائل الهامة

تنص المادة ١٥٢ من الدستور المصري ، علي ما يلي «لرئيس الجمهورية ان يستفتي الشعب ، في المسائل الهامة التي تتصل بمصالح البلاد العليا» وهذه المادة سبق ان نص عليا دستور ٢٦ مارس ١٩٦٤ في المادة ١٢٩ منه كذلك تضمنتها المادة ١٤٥ من دستور ١٩٥٦ ولكن مع تقييد حق

رئيس الجمهورية ، بضرورة اخذ رأي مجلس الأمة [1] . ولسوف نعالج هذا الاستفتاء من حيث تحديد موضوعه وإجرائه وطبيعته .

أولا : موضوع الاستفتاء

يتمثل موضوع الاستفتاء – حسب نص المادة ١٥٢ – في المسائل الهامه التي تتصل بمصالح البلاد العليا. ويعتبر تعبير «المسائل الهامة التى تتصل بمصالح البلاد العليا تعبيرا غامضا يفتقر إلى المدلوّل المحدد» . وهذه المسائل الهامة قد تكون خارجية وذلك كالانضمام إلى المعاهدات الدولية ، أو ابرام الاتفاقيات وقد تكون داخلية تمس النظام السياسي في الدولة، وذلك كاستحداث تقسيمات محلية جديدة ، أو غير ذلك .

علي أننا نري انه يجب تفسير هذا التعبير " المسائل الهامة " في إطار نصوص الدستور الأخرى بصفة عامة ، وكذلك في إطار النصوص التي تحدد طرق استخدام الاستفتاء بصفة خاصة . فلا يجوز ان يستند الرئيس إلى المادة ١٥٢ وذلك لمواجهة حالة الضرورة المنصوص عليها في المادة ١٣٦ التى تحدد شروط اللجوء إلى حل مجلس الشعب والاستفتاء عليه . وعلي ذلك يجب إعمال حكم المادة ١٥٢ مع احترام مجال عمل مواد الدستور الأخرى . وتحديد أهمية المسألة – التي يجب ان تخضع للاستفتاء ، هو من قبيل السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية ، فهو الذي يستطيع أن يقدر أهمية المسالة التى يجب عرضها علي الاستفتاء على انه يمارس هذه السلطة تحت رقابة القضاء ، وذلك لان عنصر تقدير أهمية المسالة ومدي اتصالها

---

(١) نصت المادة ١٤٥ من دستور ١٦ يناير ١٩٥٦ على ما يلى : «لرئيس الجمهورية ، بعد أخذ رأى مجلس الأمة – أن يستفتى الشعب فى المسائل الهامة ، التى تتصل بمصالح البلاد العليا ، وينظم القانون طريقة الاستفتاء» .

بمصالح الدولة العليا من المسائل الموضوعية التى تخضع لرقابة القضـــاء . ويشترط في المسائل الهامة ، الا تخالف نصا من نصوص الدســـتور وإلا كان موضوع الاستفتاء غير دستوري . فـــالقواعد الدســتوزية فـــي البنـــاء القانوني فى الدولة إنما تمثل قمة هذا البنـــاء الـــذي يجـــب ان تـــأتى كـــل تصرفات سلطات الدولة متفقة مع هذه القواعد و متسقة معها .

ثانيا ... إجراء الاستفتاء

يختص رئيس الجمهورية وحده بتقرير اللجوء إلى الاســـتفتاء ولـــم يستلزم دستور ١٩٧١ ما سبق واستلزمه دستور ١٩٥٦ ، مـــن أخـــذ رأي مجلس الأمة قبل تقرير اللجوء إلى الاستفتاء . وكان أمرا محمودا لا يخلـــو من فوائد عديدة : أهمها أن اشتراط ضرورة أخذ رأى مجلـــس الأمـــة ، يعتبر نوعا من إشراك مجلس الأمة مع رئيـــس الجمهوريـــة فـــي إجـــراء الاستفتاء فهو حين إبداء رأيه سوف يراقب مدي أهميـــة المســـألة المـــراد عرضها على الاستفتاء.

ثالثا ... طبيعة الاستفتاء بناء على نص المادة ١٥٢ :

يذهب الفقه الغالب فى مصر ، الي ان المادة ١٥٢ من الدستور ، قـــد نظمت ما يعرف بالاستفتاء السياسي . وهذ الاستفتاء ، هو ذلك الذي يطلـــب فيه من المقترعين الفصل فى أمر مهم يثير الخلاف ولا ينطوى على قـــاعدة عامة مجردة (١) . على ان – التساؤل الذى يطرح نفسه – هنا هو هل يجوز لرئيس الجمهورية أن يستند إلى نص المادة ١٥٢ لكي يطرح على الشـــعب مشروع قانون ؟ وبمعنى آخر هل يتسع نص المادة ١٥٢ لإجـــراء اســـتفتاء

---

(١) ماجد الحلو ، المرجع السابق ، ص ٣٣٨ ، وايضا : شمس ميرغنى على ، القـــانون الدستورى ، ١٩٧٧ ، ص ٤٦١ .

تشريعي ؟ هذا ما ذهب إليه البعض[1] استنادا إلى أن المادة ١٥٢ أتت بحكم عام ، يمكن إدارج الاستفتاء التشريعي فى حالة ما إذا كان القانون أساسيا ورأي رئيس الدولة ألا يكتفي بصدوره بمجرد العرض على مجلس الشعب ، على أن الرأي الغالب فى الفقه المصري يرى أن دستور ١١ سبتمبر ١٩٧١ لم يعرف الاستفتاء التشريعي بل أن الدستور فى المادة ٨٦ قصر مهمة التشريع علي مجلس الشعب وحده ولم يذهب مذهب الدستور الفرنسي في اعتماد الاستفتاء الشعبي طريقا موازيا للطريق البرلماني في ممارسة السلطة التشريعية (م٣ من الدستور الفرنسي) .

رابعا ... التطبيق العلمي للمادة ١٥٢

استند رئيس الجمهورية الي المادة ١٥٢ من دستور ١٩٧١ لاجراء ثلاثة استفتاءات ، وهى حسب ترتيب حدوثها .

الأول : الاستفتاء علي ورقة أكتوبر ١٩٧٤

الثاني : الاستفتاء علي حماية الجبهة الداخلية مايو ١٩٧٨ .

الثالث : الاستفتاء على معاهدة السلام المصرية – الإسرائيلية ، وإعادة تنظيم الدولة .

أولا : الاستفتاء علي ورقة أكتوبر ١٩٧٤ .

يمثل هذا الموضوع فى كتيب عدد صفحاته ستون صفحة أي من ثلاثين ورقة . ورغم ذلك سمي استفتاء علي ورقة .!! وتضمن هذا الكتيب موضوعات مختلفة جمعت بين النظريات السياسية والاقتصادية والفلسفية والاجتماعية ، وكذلك أقرت مفاهيم لا يمكن أن تكون موضعا لنقاش أو جدال

---

(١) سليمان الطماوى، الاستفتاء ونتائجه الدستورية ، مقال بالأهرام فى ١٩٨١/٩/٢٠.

، ومن باب أولي للاستفتاء . وهذه الوثيقة التى خضعت للاستفتاء ، تحـــت مسمي ورقة أكتوبر ، كانت فى الأساس تدور حول نقطة جوهرية ، وهـــي الدفاع عن سياسة الانفتاح الاقتصادى ، ضد الآراء التي ترددت فـــي تلــك الآونة عن تعارض هذه السياسة مع المقومات الاقتصاديـــة التـــي أوردهـــا الدستور .

وفي حقيقة الأمر ، فان البحث عن موضوع لهذا الاستفتاء لابـــد أن يسفر عن لا شيء ، فقد كان هذا الإجراء أمرا فريدا وعجيبا في ذات الوقت. فتاريخ الاستفتاء في العالم كله يندر أن يعطي مثالا لمثل هذا الاستفتاء والذي تمثل موضوعه في كتاب ضم بين دفتيه ثلاثين ورقة ، حوت موضوعـــات كثيرة .

ثانيا : استفتاء ٢١ مايو ١٩٧٨ علي مبادئ حماية الجبهة الداخليـــة السلام الاجتماعي

في ١٤ مايو ١٩٧٨ أصدر رئيس الجمهورية بيانا جاء فيه «... بيـد أن الأمر ، قد كشف في الآونة الأخيرة عن ان بعض الشهوات الشـــخصية ، والمصالح الحزبية ، قد أفسدت الحياة السياسية في الماضي سواء قبل ثـــورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ ، أو بعدها ممن ينتمون إلى منظمات ضد الوحدة الوطنيـــة ، والسلام الاجتماعي أو من يعمدون إلي إساءة استغلال الحريات التي تكفلها ثورة ١٥ مايو ، يتأهبون للانقضاض علي الديمقراطية التي اكتسبها الشـــعب بعد حرمان طويل . ولم يقتصر الأمر علي هذا الجانب من الخطورة ، بـــل تعداه إلى ما يمس مقدساتنا ويجرح عواطفنا ، ومشاعرنا الدينية ، فوجد مـــن يحاول النيل منها و يشكك فيها ولان هذا الأمر يتصل بمصالح البلاد العليا ، التي يتعين على رئيس الجمهورية وفقا للمادة ١٥٢ من الدستور أن يســـتفتي

الشعب فيها خاصة أن البلاد تمر بمرحلة حاسمة ، تواجـــه فيــها معركــة التحرير والبناء ، بناء تعظم معه الحاجة الـــي الوحـــدة الوطنيـــة والســـلام الاجتماعي وصلابة الجبهة الداخلية» .

وحوى الموضوع المعروض علي الشعب ، ستة مبادئ . وكان المبدأ الأول يدور حول حرمان البعض من تقلد وظائف الإدارة العليا في الدولة أو فى القطاع العام ، وكذلك حرمانهم من الترشيح لمجالس إدارة النقابات العامة والمهنية ، أو العمل في الصحافة أو الاتصال بأي عمل له تأثير علي الـرأي العام ، أما المبدأ الثاني : فكان يقرر العزل السياسي على من تســـبب فـــي إفساد الحياة السياسية قبل وبعد ثورة يوليو .

أما المبدأ الثالث : فكان ينص علي جعل الصحافة سلطة رابعة .

والمبدأ الرابع : يخول مجلس الشعب ، وضع التشريعات والعقوبات التي تقنن هذه المبادئ .

والمبدأ الخامس : ينص علي تولية المدعي العام الاشتراكي ســـلطة التحقيق لأي مخالفة للقوانين التي يصدرها مجلس الشعب في هذا الصدد .

أما المبدأ الأخير ، فينص علي أن ينظر مجلس الشعب فيـــمن يقـــدم ضده تقرير من المدعي العام الاشتراكي ، وله بأغلبية أعضائه أما ان يؤيـــد هذا التقرير أو يعدله أو يرفضه .

وبعد الاستفتاء علي هذه المبادئ قام مجلس الشعب بوضـــع قـــانون حماية الجبهة الداخلية والسلام الاجتماعي رقـــم ٣٣ لســـنة ١٩٧٨ والـــذي احال المبادئ التى وردت فى الاستفتاء الي نصوص قانونية .

وقد حكم بعد دستورية نصوصه التي تفرض العزل السياسي وألغي القانون كلية بعد ذلك في ١٩٩٤/١٠/٢٧ بالقرار بقانون رقم ٢٢١ لسنة ١٩٩٤ .

ثالثا ... استفتاء ١٩ ابريل ١٩٧٩ .

مرة ثالثة ، استند رئيس الجمهورية الي نص المادة ١٥٢ ، وذلك الاستفتاء الشعب علي معاهدة السلام التي عقدتها الحكومة المصرية آنذاك والحكومة الإسرائيلية ، وكذلك على أسس جديدة لإعادة تنظيم الدولة تدعيما للديمقراطية .

وعلي ذلك شمل هذا الاستفتاء موضوعين :

الأول : معاهدة السلام المصرية الإسرائيلية ، وملحقاتها التكميلية المعقودة في ٢٦ مارس ١٩٧٩ ، وكانت المعاهدة قد استكملت أشكالها القانونية ، وتم التصديق عليها من مجلس الشعب المصري في ١٠ أبريل ١٩٧٩ بأغلبية كبيرة .

وقد ثار التساؤل عن الهدف الذي ابتغاه رئيس الجمهورية من عرض مثل هذه المعاهدة علي الاستفتاء الشعبي الوارد بنص المادة ١٥٢ من الدستور . وهذا الهدف يحتمل عدة فروض تتفق وطبيعة هذه المعاهدة ، وما أثارته من ردود أفعال مختلفة سواء علي المستوي الداخلي ، أو علي مستوي العالم العربي . فهذا الاستفتاء عملية سياسية ابتغي رئيس الجمهورية من ورائه إظهار رضاء الشعب عن الخطوات التي أدت الى عقدها .

أما الشق الثاني من موضوع الاستفتاء ، فانه يتضمن ما سمي آنذاك بأسس إعادة تنظيم الدولة . وفي هذا الإطار حشد القرار الجمهوري مجموعة من الأسس العامة التي قيل أنها تدعم الديمقراطية .

المبحث الرابع

مدة الرئاسة وأسباب انتهائها

سوف نتناول في هذا المبحث مدة الرئاسة وأسباب إنتهائـــها وذلـك علي مطلبين :

المطلب الأول

مـــــدة الرئاســـة

يمثل تأقيت مدة الرئاسة أحد أهم معالم الأنظمة الجمهورية إذ أنـــها تؤدى إلي تحقيق فكرة تداول السلطة والتي هي جوهر الفكر الديمقراطى كما أنها تؤدى إلي إقامة التوازن بين سلطات الحكم المختلفة في الدولة .

فبقاء رئيس الدولة في منصبه مدة غير محـــددة ، يخـل بـــالتوازن الواجب توافره بين هذه السلطات .

وعند وضع دستور ١١ ســـبتمبر ســنة ١٩٧١ . أقـترح رئيـس الجمهورية في خطابه إلي مجلس الأمة فى البند الثامن منه «تحديـــد مـــدي زمنى لتولى الوظائف السياسية والتنفيذية» وعندما شرعت اللجنة التى شكلت لإعداد مشروع الدستور في سنة ١٩٧١ وتناولت اقتراح رئيس الجمهوريـــة بتأقيت مدة تولي الوظائف بما فيها مدة الرئاسة بالقول «فلأول مرة في تاريخ رجال الحكم .... نجد رئيس دولة يعلن مثل هذه الرغبة ويري أن يرد فـــي الدستور مثل هذا النص ، ولعله رأي بواسع حكمته وحنكته أنه بهذه الرغبـــة

أو بهذا النص في الدستور يلقم حجرا في أفواه الطامعين في السلطة لمجـــرد إشباع شهوة الحكم والسلطان ....» واقترحت اللجنة أحد حلول ثلاثة :

١- أن ينص الدستور علي أن تكون مدة الرئاسة ست سنوات غـــير قابلـــة للتجديد .

٢- أن تكون المدة أربع سنوات ، ويجوز إعادة انتخابه واحدة فحسب.

٣- أن تكون مدة ست سنوات ، ويجوز إعادة إنتخابه مرة واحدة فحســـب، ولكن بعد إنقضاء ست سنوات من إنتهاء مدة رئاسته[١].

وهذا الرأي الأخير هو ما ارتضته اللجنة ووافقت عليه لجنة الحكم ثم بعد ذلك صدر الدستور بصياغة المادة ٧٧ والتى نصت على «مدة الرئاســـة ست سنوات ميلادية .... ويجوز إعادة انتخاب رئيس الجمهورية لمدة تاليـــة ومتصلة» .

وقد كان هذا النص من النصوص المستحدثة بدستور ســـنة ١٩٧١ . على أنه – للأسف الشديد – لم يطبق . فما أن أوشكت المدة الثانية للرئيـــس السادات – رحمة الله – أن تنتهى حتى أوحي لبعض " أعضـــاء حزبـــه أن يطلبوا تعديل بعض مواد الدستور ومنها المادة ٧٧ كى تبيح ما كانت تمنعـــه وهو إعادة انتخاب رئيس الجمهورية لمدد أخري وعلي ذلك فيمكن أن يستمر رئيس الجمهورية في منصبه لمدد متصلة قد لا تنتهى إلا بالوفاة .

---

(١) محضر أعمال اللجنة التحضيرية لوضع مشروع الدستور - لجنة نظام الحكم محضر الاجتماع السادس فى ١٩٧١/٦/١٥ - ص ١١ .

المطلب الثاني

أسباب إنتهاء مدة الرئاسة

ينظم الدستور الأسباب التي تنتهي بها مدة ولاية رئيس الجمهورية . وهذه الأسباب قد تكون عادية . وقد تكون غير ذلك . فالأسباب العادية تكمن في إكمال رئيس الجمهورية لمدته التي نص عليها الدستور . أما الأسباب غير العادية فهي تعني خلو منصب الرئيس بناء علي سبب طاريء قد يكون إرادى من الرئيس كالاستقالة وقد يكون غير إداري كالوفاة أو العجز الدائم أو إتهامه بتهمة الخيانة العظمي أو إرتكاب جريمة جنائية وذلك علي الوجه التالي :

أولا .... الأسباب العادية

تتمثل هذه الأسباب في اكتمال المدة الدستورية التي نص عليها الدستور وهي ست سنوات تبدأ من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء علي رئاسة الجمهورية . فهو التاريخ الذي يبدأ فيه رئيس الجمهورية ممارسة مهام منصبه . وبانتهائها تنتهى ولاية الرئيس ولا يصبح له أن يمارس أي سلطات خاصة بمنصب الرئيس . ويترتب علي ذلك ما يلى ضرورة تسليم هذه المهام إلي الرئيس الجديد . وعلى ذلك أوجبت المادة ٧٨ أن «تبدأ الإجراءات لاختيار رئيس الجمهورية الجديد قبل انتهاء المدة بأسبوع علي الأقل . فإذا انتهت هذه المدة دون أن يتم اختيار الرئيس الجديد لأي سبب كان ، استمر الرئيس السابق في مباشرة مهام الرئاسة حتى يتم اختيار خلفه» .

ثانيا ... الأسباب غير العادية

ومناط الأسباب غير العادية أنها تحدث قبل أن يكمل الرئيس مدة ولايته أي أنها تمثل نهاية مبتسرة لمدة الرئاسة [1] . وهذه الأسباب هي الاستقالة والوفاة . والعجز الدائم ، وإدانته بتهمة الخيانة العظمي .

١- الاستقالة :

ويجب تقديمها إلي مجلس الشعب حسب ما تقضي به المادة ٨٣ إذ تنص على «إذا قدم رئيس الجمهورية استقالته من منصبه وجه كتاب الاستقالة إلي مجلس الشعب» . وذلك أمر منطقى إذ أن مجلس الشعب هو الجهة التي ترشح رئيس الجمهورية . علي أن المجلس ليس لديه سلطة لقبول الاستقالة أو رفضها ومن ثم فان تقديم الاستقالة يترتب عليه بالضرورة خلو منصب الرئيس وتطبيق المادة ٨٤ والتي تقضي بتولي رئيس مجلس الشعب الرئاسة مؤقتا ، فإن كان المجلس منحلا فيتولي رئيس المحكمة الدستورية العليا مؤقتا . ولا يجوز لأيهما أن يرشح نفسه للرئاسة . وذلك إلي حين انتخاب رئيس الجمهورية الجديد فى مدة لا تتجاوز ستين يوما من تاريخ تقديم الاستقالة .

٢-الوفاة :

وفي حالة وفاة رئيس الجمهورية سواء أكانت طبيعية أم غير طبيعية كالاغتيال ترتب خلو منصب رئيس الجمهورية . ويقتضي الأمر إعمال إجراءات المادة ٨٤ بتولي رئيس مجلس الشعب الرئاسة مؤقتا فان كان المجلس منحلا تولي رئيس المحكمة الدستورية العليا بشرط الا يرشح أيهما

---

(١) سعاد الشرقاوى ، عبدالله ناصف ، المرجع السابق ، ص ٦٢٣ .

للرئاسة . ويتم اختيار رئيس الجمهورية خلال مدة لا تجاوز ستين يوما من تاريخ خلو منصب الرئاسة .

٣- العجز الدائم عن العمل .

والعجز الدائم عن العمل يعني عدم صلاحية الشخص لممارسة مهامه نتيجة مرض أقعده عن العمل أو حادث . ويستوي أن يكون مرضا بدنيا أو عقليا . فالمناط في الأمر أن يؤدي هذا المرض إلى عجز دائم عن العمل . وهو يختلف عن المانع المؤقت والذي لا تتحقق به هذه الحالة . ولم يبين الدستور كيفية تحديد هذا العجز أم لم يحدد جهة تقوم بهذه المهمة . علي أنه إذا تحقق العجز الدائم المشار إليه يعلن رئيس مجلس الشعب خلو منصب رئاسة الجمهورية . وتطبق ذات الإجراءات التي تتبع في حالة الوفاة والمشار إليها فيما سبق .

٤- إدانة الرئيس بجريمة الخيانة العظمي .

إذا اتهم الرئيس بجريمة الخيانة العظمي أو جريمة جنائية وفقا للإجراءات التي تحددها المادة ٨٥ من الدستور – فانه يقف فوار عن ممارسة ، سلطاته بمجرد صدور قرار الاتهام ويتولى نائب رئيس الجمهورية مهام الرئاسة مؤقتا . لحين الفصل فى الاتهام . فإذا أدين بارتكاب جريمة الخيانة العظمي او بجريمة جنائية . فانه يعفي من منصبه وتتبع الإجراءات المنصوص عليها في المادة ٨٤ وهي أن يتولى رئيس مجلس الشعب . وفى حالة ما إذا كان المجلس منحلا فإنه يتعين إسناد الرئاسة إلى رئيس المحكمة الدستورية العليا . ومن ثم يجب أن يتنحى نائب الرئيس بعد ثبوت إدانة الرئيس عن القيام بمهام الرئاسة بصورة مؤقتة . ويتبع ذات الإجراءات المنصوص عليها فى المادة ٨٤ والسابق الإشارة إليها .

المبحث الخامس

مسئولية رئيس الجمهورية

من الثابت أن التلازم بين السلطة والمسئولية يمثل ضمانه لممارسة السلطة في إطار ديمقراطي بلا مسئولية تشكل استبدادا محققا ، والمسئولية بلا سلطة تشكل ظلما محققا أيضا[١] .

وإذا كان النظام البرلماني ينهض علي أساس أن الملك أو الرئيس لا يسأل سياسيا عن أعماله . باعتبار أنه لا يمارس سلطة . فهو يسود ولا يحكم ومن ثم فإن الوزارة رئيس وأعضاء هم المسئولون عن ممارسة السلطة . فإن الأمر يجب أن يختلف عندما يمارس الرئيس سلطات فعلية . فالمنطق يقضي في هذه الحالة وجوب مساءلة الرئيس سياسيا عن أعماله وذلك تطبيقا للقاعدة المنطقية التي تقضي بضرورة تلازم السلطة والمسئولية .

على أنه علي الرغم من أن رئيس الجمهورية منذ قيام النظام الجمهوري في مصر يمارس سلطات رئاسية واسعة المدي ومتنوعة من رئاسية إلي تشريعية إلي تنفيذية وإدارية إلا أن الدساتير المصرية منذ دستور يناير ١٩٥٦ اغفلت النص على المسئولية السياسية لرئيس الجمهورية . وهو يعتبر عيبا فى هذه الدساتير لا يستقيم مع الدور الذي يلعبه رئيس الدولة ، ولا مع السلطات الواسعة التى يمارسها . ولا يغني عن تقرير هذه المسئولية تنظيم المسئولية الجنائية لرئيس الدولة فى حالة إرتكابه لجريمة الخيانة العظمي أو ارتكاب جريمة جنائية .

---

(١) سعد عصفور ، المرجع السابق ، ص ٨٧ ، وراجع ايضا :عمرو فؤاد بركات ، المسئولية السياسية لرئيس الدولة فى الأنظمة الدستورية المقارنة ، ١٩٨٤ ، ص ٣٠ وما بعدها .

وسوف نبحث أولا : غياب المسئولية السياسية لرئيس الجمهورية فى دستور سنه ١٩٧١ ثم ثانيا : أحكام المسئولية الجنائية فـــى دســتور ســنه ١٩٧١.

المطلب الأول

غياب المسئولية السياسية لرئيس الجمهورية

فى دستور سنة ١٩٧١

إزاء غياب هذه المسئولية السياسية لرئيس الدولة فى دســتور ســنة ١٩٧١ ذهب رأي في الفقه «إلي أن رئيس الجمهورية عندنا – وهــو غــير مسئول سياسيا – لا يملك أن يباشر أية سلطات مقررة له فى الدستور إلا عن طريق وزرائه الذين يسألون سياسيا ودونه عن مباشرة تلك السلطات»[١] .

ويخلص هذا الرأي إلي أنه «لسنا نجد فى دستور ســنة ١٩٧١ مــا يسمح بالقول بأن لرئيس الجمهورية اختصاصات يباشرها بنفســه كرئيــس للدولة واستقلالا عن الوزارة أو الحكومة ، وأن هذه الاختصاصات تختلــف عن الاختصاصات المقررة له كرئيس للسلطة التنفيذية والتى يباشرها عـــن طريق الوزارة أو الحكومة»[٢] .

وعلي ذلك فإن هذا الرأي يذهب إلي اعتبار النظام المصرى ، نظاما برلمانيا . وهو أمر غير مسلم به من جمهور الفقه المصري الذي يـــري أن النظام المصري هو نظام مختلط يأخذ من النظام البرلمانى بعض مظاهره .

(١) سعد عصفور ، المرجع السابق ، ص ٨٧ – ٨٨ .

(٢) المرجع السابق ، ص ٨٩ .

بل إن مظاهر النظام الرئاسي فيه غالبة[1] . كما أنه من الثابت أن رئيس الجمهورية يملك ويمارس اختصاصات فعلية فى النظام الدستورى المصري بدون اشتراك الوزارء . بل أن الجهاز الوزارى لدينا لا يخرج عن كونه جهازا مساعدا لرئيس الدولة ولعل ما هو سائد فى ادبيات السياسة المصرية وما يعلنه الوزراء ورئيسهم من أن كل صغيرة وكبيرة تتم بتوجيهات السيد الرئيس أمر يؤكد ذلك . !! ومما يؤكد هذا النظر أنه فى ظل دستور ١١ سبتمبر ١٩٧١ جمع رئيس الدولة بين رئاسة الجمهورية وبين رئاسة الوزارة مرتين المرة الأولى فى ٢٧ مارس سنة ١٩٧٣ . والمرة الثانية فى ١٤ مايو سنة ١٩٨٠ وهو أمر لا يصح أن يحدث فى ظل نظام برلماني ينهض علي ثنائية الجهاز التنفيذي والذي يضم رئيس دولة غير مسئول ووزارة مسئولة .

وقد ذهب البعض إلى أنه يمكن إثارة مسئولية رئيس الجمهورية بطريقة غير مباشرة أمام هيئه الناخبين وذلك فى الحالات الأتية :

١- في حالة اعادة الترشيح لمدة تالية فحين يوافق الشعب علي الاستفتاء يعتبر تجديدا بالثقة . أما عدم موافقة الشعب يعتبر بمثابة سحب الثقة .

٢- حالة اذا ما حدث خلاف بين مجلس الشعب والرئيس ، ورفض الشعب حل المجلس في الاستفتاء .

٣- حالة الخلاف بين مجلس الشعب والحكومة . وانتصار الرئيس لرأي الحكومة وعرض الامر على الشعب فى الاستفتاء . فيرفض حل المجلس.

---

(١) مصطفى أبو زيد فهمى ، المرجع السابق ، ص ٤٢٠ حيث يقرر «أخذ الدستور الحالى بالنظام الرئاسى ، وهذا يعنى أنه منح لرئيس الجمهورية سلطات فعلية يمارسها بنفسه لا بواسطة وزرائه» .

٤- حالة عرض مسألة هامة علي الشعب فى الاستفتاء وفقا للمادة ١٥٢ ورفض الشعب لهذا الامر . مما يعني اعتراض الشعب علي سياسة رئيس الجمهورية ويعتبر صورة غير مباشرة سحبا للثقة من الرئيس .

وهذا الرأي يربط بين الاستفتاء الشعبي ومسئولية رئيس الجمهورية عن موضوعه وقد عرف هذا الربط فى النظام الفرنسي في ظل رئاسة الجنرال ديجول حيث كان يصر على اعتبار التصويت فى الاستفتاء اقتراعا بالثقة علي شخصه .

ومن أقواله المأثورة فى ذلك ما كان يردده في كل استفتاء .

« Française, Francais, vous le Savez, c'est a moi que vous alley répondre . Envérite – qui ne le sait ? l' affaire est entre chacun de vous, Chacun de vous et moi-même .[1]

وذهب اتجاه فى الفقه الفرنسي ، يدعو الي تقرير مسئولية رئيس الدولة أمام الشعب في الاستفتاء الشعبي . وهو ما يعني بصورة أخري ربط المصير السياسى للرئيس بنتائج الاستفتاء .

علي أن هذا الاتجاه لم يلق قبولا سواء فى الفقه أم في التطبيقات العملية ، فقد رفض خلفاء الرئيس ديجول الربط بين مستقبلهم السياسى وبين نتائج الاستفتاء سواء فى عهد الرئيس جورج بومبيدو واستفتاء ٢٣ ابريل١٩٧٢ أو في عهد الرئيس فرانسواميتران في استفتاء ٦ نوفمبر ١٩٨٨[٢] .

---

(١) Charles de Gaulle : Discorus et messages, Tome 3, p. 275. Payer (Jean – poul) : op. cit., p. 641 .

(٢) Denquin (Jean – Marie) : le référendum et plébiscite, th. 1987. pp. 187-188 .

وذهب الفقه الفرنسي إلى انتقاد أسلوب الجنرال ديجول فـــي الربـــط بين مستقبله السياسي وبين نتائج الاستفتاء الشـــعبى مـــن حيـــث أن هـــذه المسئولية لم تقررها نصوص الدستور ولا يجوز إجبار رئيس الجمهوريـــة علي الاستقالة إذا رفض الشعب موضوع الاستفتاء ، هذا من ناحية . ومـــن ناحية أخرى فان التسليم بمسئولية رئيس الدولة أمام الشعب فى الاســـتفتاء ، قد يؤدي به أن يتحاشى اللجوء الى الاستفتاء فى الأوقات غـــير المناســـبة . وهو أمر ممكن ميسور فى ظل وجود مراكز استطلاع الرأي العام وتحديـــد اتجاهاته . .

وفي حقيقة الامر ، يعتبر الربـــط بيـــن مســـئولية رئيـــس الدولـــة ونتائج الاستفتاء كما جرت بذلك استفتاءات الجنرال ديجول أمـــرا لا يمكـــن التسليم به حيث أن تقرير هذه المسئولية إنمـــا يعـــد تســـليما مـــن ناحيـــة أخرى بضرورة شخصنة موضوع الاستفتاء المعـــروض علـــى الشـــعب. ويكون السؤال المطروح في الاستفتاء – فـــى حقيقتـــة – اقتراعـــاً بالثقـــة على شخص رئيـــس الدولـــة .وهـــو مـــا يعـــرف بالاســـتفتاء الشـــخصى Plébiscite(١) فتقرير مسئولية الرئيس أمام الشعب فى استفتاء مع ترتيـــب النتائج المنطقية لذلك يؤدى إلى تحول نظام الاستفتاء الشعبي إلـــى اســـتفتاء شخصى .

---

(١) Hervé (Duval) et autres : Référendum et plébiscite op, cit., p. 58 .

المطلب الثاني

المسئولية الجنائية لرئيس الجمهورية

تنص المادة ٨٥ من الدستور على أن «يكون اتهام رئيس الجمهورية بالخيانة العظمي أو بارتكاب جريمة جنائية بناء على اقتراح مقدم من ثلث أعضاء مجلس الشعب علي الأقل ، ولا يصدر قرار الاتهام إلا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس . ويقف رئيس الجمهورية عن عمله بمجرد صدور قرار الاتهام ، ويتولى نائب رئيس الجمهورية الرئاسة مؤقتا لحين الفصل فى الاتهام . وتكون محاكمة رئيس الجمهورية امام محكمة خاصة ينظم القانون تشكيلها وإجراءات المحاكمة امامها ويحدد العقاب . واذا حكم بادانته أعفى من منصبه مع عدم الإخلال بالعقوبات الاخرى» .

وينظم محاكمة رئيس الجمهورية القانون رقم ٢٤٧ لسنة ١٩٥٦ ورغم تعاقب الدساتير عليه الا أنه لم يعدل أو يتغير ولم يطبق . وهذا القانون نظم هذه المحاكمة بطريقة معقدة مما يقلل من جدواها ويؤكد ضرورة إقرار المسئولية السياسية لرئيس الجمهورية عن أعماله . «فالمسئولية الجنائية للرؤساء عسيرة التحقيق ، بل وكانت صعوبة تحريك هذه المسئولية بالنسبة للوزراء فى ظل تطور النظام البرلمانى فى انجلترا هى التى أدت الي نشوء المسئولية السياسية فى حقهم ...»[١] .

وسوف نتناول المسئولية الجنائية للرئيس من حيث إجراءات الاتهام ، واجراءات المحاكمة .

---

(١) سعد عصفور ، القانون الدستورى ، المرجع السابق ، ص ٨٦ .

أولا : اجراءات الاتهام :

حسب ما تقضي به نص المادة ٨٥ من الدستور فان سلطة توجيه الاتهام تكون لمجلس الشعب وتحديدا باقتراح مقدم من ثلث أعضاء المجلس فإذا تم ذلك فان المجلس يقوم بتشكيل لجنة تحقيق من خمسة من أعضائه بطريق الاقتراع السري ، وفى جلسة علنية . وتتولي لجنة التحقيق دراسة موضوع الاقتراح بالاتهام والتحقيق فيه .

١- موضوع الاتهام :

نصت المادة ٨٥ من الدستور على ان « يكون اتهام رئيس الجمهورية بالخيانة العظمي أو بارتكاب جريمة جنائية ...» .

ويفهم من سياق النص أن الدستور قد غاير بين جريمة الخيانة العظمي والجريمة الجنائية . والقانون رقم ٢٤٧ لسنة ١٩٥٦ ينص على ان يكون اتهام رئيس الجمهورية بجريمة الخيانة العظمي وعدم الولاء للنظام الجمهوري .

وواضح ان ثمة تعارض بين نص القانون ونص المادة ٨٥ من الدستور اذ ان القانون لم ينص على الاتهام بارتكاب جريمة جنائية ونص على جريمة عدم الولاء للنظام الجمهوري . ونرى ان التوفيق بين النصين يقتضى تفسير عدم الولاء للنظام الجمهوري كصورة من صور الخيانة العظمي . وذلك بالإضافة الى ارتكاب جريمة جنائية .

٢- قرار الاتهام :

تقوم لجنة التحقيق التى شكلها مجلس الشعب باعداد تقرير وتقدمه الي رئيس المجلس فى غضون شهر من تكليفها بذلك ويجوز تقصير ميعاد الشهر بقرار من المجلس .

ويحدد رئيس المجلس جلسة يناقش فيها المجلس تقرير اللجنة . فـــإذا انتهى المجلس الي إدانة الرئيس بإحدى الجرائم التى حددها الدستور بالخيانة العظمي أو جريمة جنائية أخرى فيجب ان يصدر قرار الاتهام بأغلبية ثلثـــي الأعضاء فلا يكفى والحال كذلك أغلبية الحاضرين .

ويترتب على قرار الاتهام أثر فوري ومباشـــر يقتضـــى أن يقــف الرئيس عن مباشرة مهامه الرئاسية . ويتولى نائب الرئيس الرئاسة مؤقتـــا . ويقوم رئيس مجلس الشعب بإرسال قرار الاتهام فى اليوم التالي لصـــدوره الي رئيس مجلس القضاء الأعلى .

ثانيا ... تشكيل المحكمة :

نص القانون رقم ٢٤٧ لسنة ١٩٥٦ علي تشكيل محكمة عليا تختص بمحاكمة رئيس الجمهورية . وتتشكل من ١٢ عضو . نصفهم من أعضـــاء مجلس الشعب يختارون بطريقة القرعة . ونصف الآخر يختـــارون أيضـــا بطريقة القرعة من بين مستشاري محكمة النقض وأقدم ثلاثين مستشارا مـــن محاكم الاستئناف . ويرأس المحكمة أقدم المستشارين .

ويختار أيضا بذات الطريقة عدد مساو من أعضاء مجلـــس الشـــعب والمستشارين وذلك بصفة احتياطية . ففي حالـــة غيـــاب أحـــد الأعضـــاء الأصليين أو قيام مانع لديه يحل محله أقدم الأعضاء المستشـــارين وأكـــبر الأعضاء سنا بالنسبة لأعضاء مجلس الشعب الذين اختيروا بصفة احتياطية .

وواضح ان تشكيل المحكمة يخلط بين العناصر السياسية والعنـــاصر القضائية ويقوم بمهمة الاتهام أمام المحكمة ثلاثة من أعضاء مجلس الشـــعب ينتخبهم المجلس بطريق الاقتراع السري بعد صدور قرار الاتهام .

ثالثا .... الفصل فى الاتهام :

تتقيد المحكمة وهي بصدد الفصل في الاتهام ومعاقبة المتهم بما ورد في صحيفة الاتهام وقرار الإحالة إليها . ولها أن تحكم بالإعدام أو الأشغال الشاقة المؤبدة أو المؤقتة ويستتبع ذلك بالضرورة إعفاءه من منصبه .

وواضح مما سبق صعوبة ان لم يكن استحالة تحقق المسئولية الجنائية لرئيس الدولة فتعقد النظام القانونى للمساءلة وعدم تصور تحقق ذلك عملا . وذلك نظرا لخضوع مجلس الشعب لنفوذ السلطة التنفيذية وعلى رأسها رئيس الجمهورية لاعتبارات عديدة لنا معها عود عند الحديث عن السلطة التشريعية .

وإزاء غياب المسئولية السياسية واستحالة تحقق المسئولية الجنائية لا يبقي إلا مسئولية الرئيس أمام التاريخ وهي مسئولية لا يستطيع منها فكاكا . هذا فضلا عن مسئوليته أمام ربه وهي المسئولية الكبرى .

الفصل الثاني

السلطـــة التشريعيـــة

تنص المادة ٨٦ من الدستور علي ان «يتولي مجلس الشعب ســـلطة التشريع ...» علي ان هذه القاعدة العامة التي أوردتها المادة ٨٦ من الدستور ليست مطلقة , فرئيس الجمهورية يمارس جانبا من سلطة التشريع . وعلـــي ذلك سوف نقسم هذا الفصل الي مبحثين على الوجه التالي :

المبحث الأول : الدور التشريعي لرئيس الجمهورية

المبحث الثانى : مجلس الشعب

المبحث الأول

الدور التشريعى لرئيس الجمهورية

يتنوع الدور التشريعي لرئيس الجمهورية في ظـــل دســتور ســـنة ١٩٧١. فالدستور حدد دورا لرئيس الجمهورية فـــي التشــريعات العاديـــة فأجـــاز له حق اقتراح القوانين وعليه إصدارها وله حق الاعتراض عليها .

كما أجاز له في حالات حددها إصدار قرارات بقوانين . وعلي ذلـــك سوف نقسم هذا المبحث إلى مطلبين : نتنـــاول فـــى الأول منـــهما الـــدور التشريعى لرئيس الدولة في التشريعات العادية وفي الثاني نبحـــث إصـــدار رئيس الجمهورية للقرارات بقوانين . وذلك على الوجه التالي :

المطلب الأول

دور رئيس الجمهورية في اصدار التشريعات العادية

يتمثل دور رئيس الجمهورية في عملية صنع التشريعات العادية في اقتراح القانون ، وفي إصداره وفى حق الاعتراض عليه . وذلك على الوجه التالي :

أولا ... حق الرئيس في اقتراح القوانين :

تنص المادة ١٠٩ من الدستور علي ان «لرئيس الجمهورية ولكل عضو من أعضاء مجلس الشعب حق اقتراح القوانين»[1] .

وطبقا لهذا النص ، فان حق اقتراح القوانين حق مشترك للرئيس ولكل عضو من أعضاء البرلمان . وهو أمر تنص عليه كثير من الدساتير المقارنة . وإقرار حق اقتراح القوانين لرئيس الجمهورية امر يتفق ودور رئيس الجمهورية واختصاصاته في النظام الدستوري المصري . فهو يمارس سلطات فعلية وهو بهذه الصفة قد يتبين قصورا في التشريعات القائمة أو نقصا فيها . ومن ثم يكون من المنطقي الإقرار له بسلطة اقتراح القوانين .

ولم يميز الدستور بين الاقتراح المقدم من رئيس الدولة ، والاقتراح المقدم من أحد أعضاء المجلس إلا فى أمر إجرائي . حيث نصت المادة ١١٠ من الدستور علي أن يحال مشروع قانون إلى إحدى لجان المجلس

---

(١) يعتبر دستور ١٩٢٣ هو أول الدساتير المصرية الذى نص على الاقتراح المشترك بين السلطة التنفيذية (ممثلة فى الملك حينذاك) وأعضاء البرلمان . فالمادة ٢٨ منه تنص على أن «للملك ولمجلسى الشيوخ والنواب حق اقتراح القوانين» .

لفحصه وتقديم تقرير عنه ، علي أنه بالنسبة إلى مشروعات القوانين المقدمة من أعضاء مجلس الشعب فإنها لا تحال إلى تلك اللجنة الا بعد فحصها أمام لجنة خاصة لإبداء الرأى في جواز نظر المجلس فيها ، وبعد أن يقرر المجلس ذلك . وعلة هذا التمييز ظاهرة إذ أن رئيس الدولة لديه من الأجهزة الفنية التى تستطيع ان تحسن اقتراح القانون .

وإذا رفض المجلس اقتراح الرئيس ، فيمكن تقديمه بعد ذلك في أي وقت وله ان يعدل فيه او يستبقيه علي حاله ويعيد اقتراحه مرة أخرى . وهو أمر لا يتحقق بالنسبة لاقتراح القانون المقدم من أحد أعضاء المجلس إذ تنص المادة ١١١ من الدستور على أن «كل مشروع قانون اقتراحه أحد أعضاء ورفضه المجلس لا يجوز تقديمه ثانية فى نفس دور الانعقاد» .

ثانيا ... الاعتراض علي القوانين :

فالدستور في المادة ١١٢ يعطي لرئيس الجمهورية حق الاعتراض علي القوانين . وفصلت المادة ١١٣ كيفية اعتراض الرئيس علي القوانين وإجراءاته وذلك بنصها على ان «إذا اعترض رئيس الجمهورية علي مشروع قانون اقره مجلس الشعب رده إليه خلال ثلاثين يوما من تاريخ إبلاغ المجلس إياه ، فإذا لم يرد مشروع القانون في هذا الميعاد أعتبر قانونا وأصدر وإذا رد في الميعاد المتقدم الي المجلس وأقره ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه اعتبر قانونا وأصدر» .

وعلي ذلك فان اقتراح القانون سواء جاء من الرئيس أو من أحد أعضاء المجلس يؤدى الي عرضه ومناقشته داخل المجلس وإقراره وذلك من خلال إجراءات حددها القانون – لنا معها عود عند الحديث عن مجلس

الشعب – وبعد ذلك يقوم مجلس الشعب بإقرار مشروع القانون ورفعه إلى رئيس الجمهورية لإصداره .

وموقف رئيس الجمهورية تجاه مشروع القانون لا يخرج عن فروض ثلاثة . فهو اما ان يوافق عليه . أو يعترض عليه . أو يسكت عن إصداره .

أ- فهو ان وافق عليه في خلال مدة الثلاثين يوما من تاريخ إبلاغه به ، أصدر القانون وأصبح قانونا معمولا به بعد نشره في الجريدة الرسمية .

ب- أو يعترض عليه خلال هذه المدة ويترتب علي ذلك رد المشروع إلي مجلس الشعب . ويكون مجلس الشعب بالخيار بين موقفين اما اعتبار المشروع كأن لم يكن واما ان يوافق عليه بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس وبذلك يتم إصدار القانون ولا يملك رئيس الجمهورية الاعتراض عليه بعد ذلك .

وجدير بالذكر ان سلطة رئيس الجمهورية في الاعتراض علي إصدار القانون قد يأتي علي مشروع قانون اقترحه رئيس الجمهورية . وذلك لأن مجلس الشعب قد يغير في هذا الاقتراح ويصبح بعد إقراره مختلفا تماما عما سبق ان طرحه رئيس الجمهورية من حلول وخيارات في اقتراحه .

ج- أن تمر مدة الثلاثين يوما المشار إليها ولا يبدي رئيس الجمهورية رأيا في مشروع القانون فلم يصدره . ولم يعترض عليه . وهنا قرر المشرع الدستوري أن سكوت الرئيس هو بمثابة موافقة علي إصدار القانون . ومن ثم يتعين عليه إصداره بعد مرور مدة الثلاثين يوما.

وعلي ذلك يتضح أن اعتراض رئيس الجمهورية علي إصدار مشروع القانون هو اعتراض توقيفي يؤدى الي رد مشروع القانون إلى

مجلس الشعب مرة أخرى . وهو بالخيار بين أن يرضي باعتراض الرئيس ويصبح المشروع كأن لم يكن . أو يرفض اعتراض الرئيس ويصر علي إصدار المشروع فى هذه الحالة يجب أن يوافق على المشروع ثلثي أعضاء المجلس . وعلى ذلك يصبح القرار النهائي بصدد إصدار مشروع قانون فى يد مجلس الشعب وهو أمر يتفق مع القاعدة العامة التى تقضي بأن مجلس الشعب هو الذي يتولى التشريع .

ثالثا .. اصدار القوانين :

تنص المادة ١١٢ من الدستور علي ان «لرئيس الجمهورية حق إصدار القوانين ...» وعملية الإصدار تأتى بعد تمام إجراءات صنع القانون . ومن ثم فهي تنفصل عنها . فإصدار القانون يقتضي أن يكون هذا القانون قد اكتملت له أسباب الحياة ولم يبق الا أن يحصل على صك يؤهله لممارسة دوره في البناء القانوني فى المجتمع .

علي أن عملية إصدار القانون تثير عدة تساؤلات عن الوقت الذى يتم فيه الإصدار ، ومدي سلطة رئيس الجمهورية في الإصدار ، وأخيرا طبيعة عملية الإصدار ذاتها .

أما عن الوقت الذى يتم فيه الإصدار . فلم يحدد الدستور فى نص المادة ١١٢ سالف الذكر وقتا يجب ان يتم فيه إصدار القانون . على أن نص المادة ١١٣ أعطي لرئيس الجمهورية حق الاعتراض علي القانون خلال ثلاثين يوما علي الوجه الذي فصلناه ومن ثم فان الإصدار يتراخى حتي فوات هذه المدة . علي أن هذا لا ينفي بطبيعة الحال حقه في عدم الاعتراض وإصدار القانون خلال هذه المدة . وعلي ذلك نري أنه يجب أن يكون إصدار القانون بعد فوات الثلاثين يوما مباشرة دون تأخير أو تعطيل .

وأما عن سلطة رئيس الجمهورية في إصدار القانون . فإنها سلطة مقيدة ، فلا يملك سلطة تقديرية في إصدار القانون أو عدم إصداره . كما أنه ليس يجوز أن يمتنع عن إصدار القانون بدعوى مخالفته للإجراءات التى حددها الدستور لإصدار القانون أو بدعوى مخالفته للدستور فهذا مالا يملكه الرئيس . ومن ثم لا نوافق علي ما يذهب اليه البعض من القول بأن الإصدار يتضمن «شهادة الرئيس بأن البرلمان قد أقر القانون طبقا للأوضاع الدستورية وأن القانون قد توافرت له كل الشروط التى تطلبها الدستور»(١) . فذاك أمر من اختصاص القضاء الدستورى . ثم ان الرئيس ليس من سلطاته أن يراقب سير عمل المجلس والتحقق من مطابقة إجراءاته لنصوص الدستور والقانون .

واختلف الفقه حول الطبيعة القانونية لعملية إصدار القانون . فذهب البعض إلى القول أنها عمل تشريعي يدخل في إطار صناعة القانون ولا تكتمل عناصره إلا بإصداره . علي أن الرأي الراجح في الفقه هو أن عملية الإصدار la manifestation éxterieure هي عمل تنفيذي تتضمن إعلانا خارجيا عن وجود القانون وضرورة الالتزام بأحكامه .

وإسناد هذا العمل لرئيس الدولة أمر منطقي ذلك أنه رمزها وممثلها والمنوط به تحقيق وحماية سيادة القانون في الدولة . ومن ثم تبقى عملية الإصدار بعيدة عن صنع القانون .

---

(١) مصطفى أبو زيد فهمى ، المرجع السابق ، ص ٤٨٥ .

المطلب الثاني

إصدار الرئيس لقرارات بقوانين

بينا فيما سبق كيف يشارك رئيس الجمهورية مجلس الشعب في عملية صنع التشريعات العادية وهو دور متعدد الوجوه . علي أن الدستور المصري لم يكتف بهذا الدور للرئيس . وإنما نظم في الدستور سلطة تشريعية كاملة لرئيس الدولة يصدر من خلالها قرارات بقوانين علي نحو استثنائي وفى الحدود التي حددها الدستور وذلك من خلال المادتين ١٠٨ ، ١٤٧[١] . وذلك على الوجه التالى :

الفرع الأول

القرارات بقوانين في حالة التفويض التشريعي وفقا لنص المادة ١٠٨ من الدستور

تنص المادة ١٠٨ من الدستور على أن «لرئيس الجمهورية عند الضرورة وفي الأحوال الاستثنائية ، وبناء على تفويض من مجلس الشعب بأغلبية ثلثى أعضائه أن يصدر قرارات لها قوة القانون ، ويجب أن يكون التفويض لمدة محدودة وأن تبين فيه موضوعات هذه القرارات والأسس التى تقوم عليها ، ويجب عرض هذه القرارات علي مجلس الشعب في أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض ، فإذا لم تعرض أو عرضت ولم يوافق المجلس عليها زال ما كان لها من قوة القانون» .

---

(١) سامى جمال الدين ، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية ، ١٩٨٢ ، ص ٢٢٦ وما بعدها .

فالدستور بمقتضى هذه المادة قد أعطي للرئيس سلطة إصدار اللوائح التفويضية . وكان دستور يناير ١٩٥٦ هو أول دستور فى مصـــــر ينـــص صراحة على حق الرئيس في إصدار هذه اللوائح في المادة ١٣٦منه على ان «لرئيس الجمهورية في الأحوال الاستثنائية ، بناء علي تفويض من مجلـــس الأمة ، أن يصدر قرارات لها قوة القانون . ويجب أن يكون التفويض لمـــدة محدودة وأن يعين موضوعات هذه القرارات والأسس التي تقوم عليــــها» . ولم يرد نص مماثل في دستور الوحدة سنة ١٩٥٨ . وعاود دســـتور ســـنة ١٩٦٤ النص علي حق الرئيس في إصدار اللوائح التفويضية . وهـــو مـــا نظمه أيضا دستور ١١ سبتمبر ١٩٧١ في نص المادة ١٠٨ السابق ذكرها .

ولكى يصح إصدار اللوائح التفويضية يجب توافر الشروط الآتيه :

أولا : أن تصدر من السلطة المختصة بإصدارها .

ثانيا : توافر حالة الضرورة وأحوال استثنائية .

ثالثا : أن تصدر بتفويض من مجلس الشعب .

رابعا : أن تعرض علي مجلس الشعب لاقرارها .

وذلك علي التفضيل التالي :

أولا : أن تصدر من سلطة المختصة بإصدارها :

اشترطت المادة ١٠٨ من الدستور علي ان يصدر رئيس الجمهوريـــة اللوائح التفويضية وذلك بقولها " لرئيس الجمهورية ... وبناء علي تفويـــض من مجلس الشعب ... أن يصدر قرارات لها قوة القانون ... " ومن ثم فـــإن سلطة اصدار اللوائح التفويضية معقودة لرئيس الجمهورية . ولا يصح بحال أن يفوض غيره في إصدارها . كما لا يجوز لمجلس الشعب أن يفوض غير رئيس الجمهورية في إصدارها . والرئيس وأن كان يصـــدر هـــذه اللوائـــح

باعتباره رئيسا للسلطة التنفيذية فإن أحدا من أعضائها لا يستطيع إصدار هذه اللوائح . فذلك حق مقرر له فقط . وذلك على خلاف ما قرره الدستور في نص المادة ١٤٤ منه حين أجاز لرئيس الجمهورية أن يفوض غيره في إصدار اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين (اللوائح التنفيذية) .

ثانيا : توافر حالة الضرورة وأحوال استثنائية :

لا يصح أن يصدر رئيس الجمهورية اللوائح التفويضية الا في حالة الضرورة وفي إطار أحوال استثنائية . فالمادة ١٠٨ سالفة الذكر تنص على أنه «لرئيس الجمهورية عند الضرورة وفي الاحوال الاستثنائية ...» .

وكان دستور يناير ١٩٥٦ يكتفي بالظروف الاستثنائية فقد كان نص المادة ١٣٦ المقابل لنص المادة ١٠٨ في دستور ١٩٧١ يقضي بأنه «لرئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية ....» ومن ثم نري أن نص ١٠٨ أكثر تشددا في هذا الأمر من دستور ١٩٥٦ . فلا يكتفي بوجود الظروف الاستثنائية إنما يجب أن تنشأ داخليا حالة ضرورة أكثر إلحاحا ، ويقتضي مواجهتها بلوائح التفويض . وهو أمر جائز تصوره . ذلك أن الظروف الاستثنائية حالة واقعية يقرر لها المشرع قوانين استثنائية وطارئة ويمكن ان تنشأ حالة ضرورة أخري تستوجب علاوة على الظروف الاستثنائية سلطات أخري يواجهها الرئيس باللوائح التفويضية.

وهو تشدد يبرره خطورة التفويض من هذه الحالة . فهو يعنى من وجه أول : تجميع للسلطة التشريعية والتنفيذية في يد واحدة . كما يعني ثانيا : تفويض سلطة جماعية إلى شخص فرد وهو أمر لا يلجا إليه الا في أضيق الحدود .

ويترتب علي ذلك أنه لا يجوز تفويض الرئيس في غير حالة الضرورة والظروف الاستثنائية . فالسرية مثلا لا تبرر تفويض الرئيس في إصدار اللوائح التفويضية . وذلك لأن نص المادة ١٠٦ من الدستور تقضي بأنه «جلسات مجلس الشعب علنية . ويجوز انعقاده في جلسات سرية بناء علي طلب رئيس الجمهورية أو الحكومة أو بناء علي طلب رئيس أو عشرين من أعضائه علي الأقل . ثم يقرر المجلس ما إذا كانت المناقشة في الموضوع المطروح أمامه تجري في جلسة علنية أو سرية»[1] .

ثالثا : أن تكون بناء علي تفويض من مجلس الشعب :

تقضى القاعدة العامة بأن يختص مجلس الشعب بممارسة السلطة التشريعية وذلك حسب ما تنص عليه المادة ٨٦ من الدستور . ومن ثم يبقي من المنطق استئذان المجلس في حالة تفويض غيره في ممارسة جانب من جوانب العملية التشريعية . وهو ما نصت عليه المادة ١٠٨ حيث أنها علقت سلطة الرئيس في إصدار اللوائح التفويضية علي صدور تفويض من مجلس الشعب .

ويثور تساؤل عن كيفية صدور التفويض . هل يصدره المجلس من تلقاء نفسه ، أم يجب أن يطلبه رئيس الجمهورية ؟ .

ونرى أنه يجب ان يطلب رئيس الجمهورية الإذن بالتفويض . فالمنطق يقضى بذلك ، ومن ثم لا يجوز لمجلس الشعب أن يسعى إلى رئيس الجمهورية ليفوضه فى ممارسة بعض اختصاصاته . وإذا كانت المادة ١٠٨ لم توضح ذلك صراحة إلا انه مستفاد من طبيعة التفويض . كما أن المادة ٣٨ من الدستور الفرنسى والتى تنظم سلطة الحكومة فى إصدار اللوائح

---

(١) سامى جمال الدين ، لوائح الضرورة ، المرجع السابق ، ص ٢٢٧ .

التفويضية تقضى بذلك حيث تنص على «يمكن للحكومة أن تطلب من البرلمان الإذن بإصدار الأوامر» (١).

ضوابط التفويض :

مجلس الشعب وهو بصدد الموافقة على إذن التفويض عليه أن يتحقق من أمور تطلبها نص الدستور .

فمن ناحية أولى : يجب أن يكون إصدار التفويض مقصوداً من ورائه مواجهة حالة ضرورة فى ظروف استثنائية ، فلا يصح والحال كذلك أن يصدر الإذن بالتفويض فى أى وقت. بل يجب أن يشترط فى الإذن ضرورة ممارسة السلطات محل التفويض فى أوقات الضرورة والظروف الاستثنائية. ومن ثم فإنه لا يصح أن يصدر لوائح تفويضيه ذات أثر رجعى فهذا مالا يتفق كما نرى مع نص المادة ١٠٨ من الدستور. وعلى ذلك فنحن لا نوافق على ما ذهبت إليه المحكمة العليا فى قضائها بتاريخ ٣ نوفمبر سنة ١٩٧٣ ، ومن حيث أن حاصل السبب الرابع من أسباب الطعن أن القرار بقانون رقم ٥١ لسنة ١٩٦٨ قد تضمن نصا على سريان أحكامه بأثر رجعى وهو مالا يملك رئيس الجمهورية تقريره بموجب قرار له قوة القانون إذ أن تقرير الأثر الرجعى رهين بموافقة مجلس الأمة عليه بأغلبية خاصة. ومن حيث إن هذا النفى مردود بأن دستور سنة ١٩٦٤ الذى صدر فى ظله القرار بقانون المطعون فيه فى المادة ١٢٠ منه (المقابلة لنص المادة ١٠٨ لدستور ١٩٧١) لرئيس الجمهورية فى الأحوال الاستثنائية بناء على التفويض لمدة محدودة ... وأن يعين موضوعات هذه القرارات والأسس التى تقوم عليها «وظاهر

---

(١) Burdeau (G) : Manuel. Op, cit, pp. 592-593.

من هذا النص أن المشرع الدستورى أجاز لمجلس الأمة تفويض رئيس الجمهورية فى إصدار قرارات لها قوة القانون بالشروط الواردة به ، وبصدور هذا التفويض ينتقل الاختصاص التشريعى لمجلس الأمة كاملا إلى رئيس الجمهورية فى الموضوعات التى فوض فيها ويكون له حق ممارسة صلاحيات مجلس الأمة فى خصوص ما فوض فيه ...» [١].

وهذا القضاء محل نظر ذلك انه يتجاوز نص المادة ١٢٠ من دستور ١٩٦٤ والمادة ١٠٨ من دستور ١٩٧١ . فهذا النص وذاك يستوجب ممارسة سلطات التفويض فى إصدار قرارات بقوانين تعالج أمورا مستقبلية إما أن تصدر لكى تعالج أمورا تمت فى الماضى فذاك أمر لا يجوز التسليم به .

ومن ناحية ثانية : يجب أن يحدد مجلس الشعب - عند إذنه بالتفويض - الموضوعات التى سوف تكون محلا للتفويض . ويجب أن يكون هذا التحديد دقيقا فى فلا يصح أن يكون التفويض من ناحية موضوعه عاما. وذلك ما تقتضيه المادة ١٠٨ حيث تنص «... وأن تبين فيه موضوعات هذه القرارات والأسس التى تقوم عليها ...» ومن ثم لا يجوز أن يكتفى البرلمان بتحديد الهدف أو الغرض من التفويض دون أن يتبين موضوعات التفويض .

وعلى ذلك يجب أن يتبين موضوعات التفويض بكل دقة. ومن ثم لا يجوز أن تأتى عبارات التفويض من السعة بحيث تستوعب فى طياتها موضوعات متعددة . وترتيبا على ذلك لا نوافق على ما ذهبت إليه المحكمة

---

(١) المحكمة العليا جلسة ٣ نوفمبر سنة ١٩٧٣ الدعوى رقم واحد لسنة ٣ ق عليا (دستورية) مجموعة أحكام المحكمة العليا - القسم الأول - ص ١٣٣.

العليا فى قضائها «.. أما عن الشرط الثالث المتعلق بتعيين الموضوعات التى يرد عليها التفويض فإن المادة الأولى من القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٦٧ قد حددت فى شطرها الأول موضوعات معينة هى تلك التى تتعلق بأمن الدولة وسلامتها وتعبئة إمكانياتها البشرية والمادية ودعم المجهود الحربى والاقتصاد الوطنى – ولئن كان هذا التحديد قد إتسم (بشئ من السعة) فإن ذلك قد أملته حالة الحرب . . وأما ما تضمنته العبارة الأخيرة فى المادة المذكورة من تفويض رئيس الجمهورية فى إصدار قرارات لها قوة القانون بصفة عامة فى كل ما يراه ضروريا لمواجهة الظروف الاستثنائية" فإنه لا ينفى عن الشطر الأول من النص استيفائه لشرط تعيين الموضوعات المحددة فيه على الوجه السابق بيانه»(١).

ولا شك أن هذا القضاء – محل نظر – ذلك أنه قد أغفل أن القانون فى تحديده للموضوعات محل التفويض قد توسع جدا ولا ينفى ذلك أن المحكمة وصفت هذا الأمر بأنه (شئ من السعة) ففى الحقيقة انه توسع غير مقبول ويتناقض مع صريح نص الدستور ، وما كان للمحكمة أن تغلب الاعتبارات السياسية على الاعتبارات القانونية فى هذا الأمر.

ومن ناحية ثالثة : يجب أن يكون التفويض لمدة محددة. فالبرلمان وإن كان يملك سلطة تقديرية فى إعطائه أو منعه. إلا انه يجب أن يكون الإذن محدودا بمدة معينة ومحددة على سبيل القطع الذى لا يثير خلافا. وثمة سبيلين لتحديد مدة التفويض . أما الأول : فيقتضى تحديد مدة معينة لسنة أو ٦ أشهر. أما الثانى : فقد يكون التحديد مرتبطا بظروف معينة كانتهاء حالة

---

(١) حكم المحكمة العليا بجلسة ٦ مارس ١٩٧٦ – الدعوى رقم ٨ لسنة ٥ ق عليا (دستورية) مجموعة أحكام المحكمة المشار إليها ص ٣٥٠.

الحرب أو زوال الظروف الاستثنائية. ففى هذه الحالة يظل التفويض قائما ما قام سببه ، وفى الحقيقة نرى أن التحديد الأول هو الأصل والأساس ويجب عدم اللجوء إلى الصورة الأخرى للتحديد إلا للضرورة. ويجب أن يعمل البرلمان جاهدا على ربط هذا التحديد بوقائع مادية ملموسة. وألا يربطه فى كل حال بأهداف قد لا تتحقق أو يكون تحققها مرهونا بمشيئة الحكومة.

ومن ناحية رابعة : يجب أن يصدر التفويض بموافقة ثلثى أعضاء المجلس وذلك شرط يلاءم خطورة الموضوع . ومن ثم لم يكتف المشرع الدستورى بأغلبية الحاضرين بل تطلب أغلبية خاصة وهى موافقة ثلثى أعضاء المجلس.

وإذا اكتملت هذه الشروط وصح التفويض فإن رئيس الجمهورية ملزم بعرض اللوائح التفويضية على مجلس الشعب لإقرارها. وذلك ما سوف نفصله.

رابعا : عرض اللوائح التفويضية على مجلس الشعب لإقرارها :

فالمادة ١٠٨ من الدستور توجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب فى أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض فإذا لم تعرض أو عرضت ولم يوافق المجلس عليها زال ما كان لها من قوة القانون. وهذه الفقرة لم يكن منصوصا عليها فى النص المقابل سواء فى دستور ١٩٥٦ أم فى دستور سنة ١٩٦٤. وهو استحداث لا يخلو من فائدة. فمجلس الشعب هو المختص دستوريا كقاعدة عامة بالتشريع له أن يعقب على اللوائح التفويضية التى سبق له أن أذن للرئيس بإصدارها بصدد موضوع محدد وفى وقت محدد .

واستلزم الدستور أن يتم العرض فى أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض ويرتب النص على عدم العرض فى هذا الميعاد زوال مالها من قوة

القانون وتعتبر كأن لم تكن. على أن هذا الأثر لا يمتد إلى الماضى كما نص المشرع فى المادة ١٤٧ من الدستور.

ولمجلس الشعب أن يوافق عليها ويستمر العمل بها إلى أن تعـدل أو تلغى. أو لا يوافق عليها فيزول ما يكون لها من قوة القانون على أنه يبقى ما أنتجته من أثار قبل ذلك قائما. فعدم موافقة مجلس الشعب لا تبطل اللائحـة بأثر رجعى .

الفرع الثانى

القرارات بقوانين فى حالة الضرورة وفقا لنص المادة ١٤٧ من الدستور

تنص المادة ١٤٧ من الدستور على انه إذا حدث فى غيبـه مجلـس الشعب ما يوجب الإسراع فى اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير جـاز لرئيـس الجمهورية أن يصدر فى شأنها قرارات تكون لها قوة القانون ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب خلال خمسة عشـر يومـا مـن تـاريخ صدورها إذا كان المجلس قائما ، وتعرض فى أول اجتماع له فى حالة الحل أو وقف جلساته ، فإذا لم تعرض زال بأثر رجعى ما كان لها من قوة القانون ودون حاجة إلى إصدار قرار بذلك ، وإذا عرضت ولم يقرها المجلـس زال بأثر رجعى ما كان لها من قوة القانون ، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذهـا فى الفترة السابقة أو تسوية ما ترتب على أثارها بوجه آخر.

وتنظم هذه المادة حالة الضرورة التى تنشأ فى حالة غياب مجلـس الشعب لسبب ما. فأعطت لرئيس الجمهورية سلطة مواجهـة هـذه الحالـة

بإصدار قرارات لها قوة القانون وفق ضوابط وشروط معينة. وتتمثل هـــذه الشروط فيما يلى:

أولا : توافــر حالــة ضرورة . توجب الإسراع فى اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير.

ثانيا : غيبة مجلس الشعب.

ثالثا : اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير.

رابعا : العرض على مجلس الشعب.

أولا : توافر حالة الضرورة :

على الرغم من أن المادة (١٤٧) لم تذكر لفظ الضرورة صراحــة إلا أن سياق النص يؤكد ذلك فحالة الضرورة هى التى ترتب أحوالا اســـتثنائية تدعو رئيس الجمهورية للتدخل لإصدار هذه اللوائح.ويتفق الفقه على أن حالة الضرورة ينبغى لقيامها توافر ثلاثة عناصر على الوجه التالى.

- قيام خطر جسيم ، وهذه الجسامة هى التى تبررا لتدخل بتدابـــير غير عادية.
- أن يكون الخطر حالا ، وهذا الحلول هو الــذى يــبرر التدخــل بتدابير سريعة.
- أن يتعذر دفع هذا الخطر بالوسائل العادية ، وهذا شرط منطقـــى فبدونه يبقى التدخل على غير أساس.

وتوافر حالة الضرورة أمر يقدره رئيس الجمهورية. على انه يخضع فى ذلك لرقابة سياسية من جانب البرلمان (مجلس الشعب) ورقابة قضائيـــة من جانب القضاء الدستورى . فالبرلمان – عند عرض هذه اللوائح عليـــه –

له أن ينظر في مدى توافر الشروط التي حددها الدستور كما أن القضاء الدستوري له - في سبيل بسط رقابته على هذه اللوائح - بحث توافر حالة الضرورة التي أدت إلى إصدارها. إذ أن هذه الحالة هي علة صدورها ومن المعلوم أن العلة تدور مع المعلول وجودا وعدما.

وتطبيقا لذلك فقد قضت المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية القرار بقانون رقم ٤٤ لسنة ١٩٧٩ بشأن تعديل بعض أحكام قوانين الأحوال الشخصية. وذهبت إلى أن ... وحيث أنه يبين من الأعمال التحضيرية للقرار بقانون ٤٤ لسنة ١٩٧٩ المطعون عليه أن الأسباب التي استندت إليها الحكومة في التعجيل بإصداره في غيبة مجلس الشعب ، هو الرغبة في تعديل قوانين الأحوال الشخصية بعد أن طال الأمد على العمل بها رغم ما استجدت من تغيرات في نواحي المجتمع.. . وما يشوب التشريعات القائمة من قصور تحقيقا لإصلاح مرتجى ... إلا انه لا تتحقق بها الضوابط المقررة في الفقرة الأولى من المادة ١٤٧ من الدستور التي بموجبها تخول رئيس الجمهورية سلطة إصدار قرارات لها قوة القانون لمواجهة حالات الضرورة التي لا تحتمل التأخير ، ومن ثم لم تكن ثمة ضرورة ملحة بخصوص تعديل قوانين الأحوال الشخصية ، بل كان من الممكن الانتظار إلى حين إجراء هذا التعديل بموجب تشريع عادي يصدر من البرلمان ، ومن ثم فإن القرار بقانون رقم ٤٤ لسنة ١٩٧٩ إذ صدر استنادا إلى المادة ١٤٧ وعلى خلاف الأوضاع المقررة فيها يكون مشوبا بمخالفة الدستور ويتعين الحكم بعدم دستوريته برمته (١).

---

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا - جلسة ٤ مايو ١٩٨٥ في القضية رقم ٢٨ لسنة ٢ق.د.ع - أحكام المحكمة ، الجزء الثالث ، ص ١٩٥ .

وفى حقيقة الأمر نحن نرى أن توافر هذا الشرط (حالة الضـــرورة) أمر بالغ الأهمية وهو الأساس فى إصدار هذه اللوائـــح. ونـــرى أيضـــا أن إصدار الرئيس للقرارات بالقوانين رغم تخلف حالة الضرورة يعتبر غصبـــا للسلطة التشريعية التى يتولاها مجلس الشعب بصريح نص الدستور. ولقـــد صدرت فى مصر بطبيعتها أمورا لا يمكن أن تتصل بحال بحالة الضـــرورة ومن ذلك إصدار القرار بقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بشأن مجلـــس الدولـــة والقرار بقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٢ بشأن السلطة القضائية ، والقرار بقانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢ بشأن تنظيم الجامعات.

ثانيا : غياب مجلس الشعب :

لكى يصح اللجوء إلى المادة ١٤٧ من الدستور يشترط غياب مجلس الشعب ذلك انه إذا كان موجودا فإنه يمكن اللجوء إليه لمواجهة هذه الظروف وتتحقق غيبة مجلس الشعب فى الأحوال الآتية :

١-فترة ما بين أدوار الانعقاد ، أى العطلة السنوية للمجلس والتـــى تفصل ما بين أدوار انعقاد المجلس سواء أكانت عادية أو غـــير عادية .

٢-فترة ما بين الفصيلة التشريعيين ، أى الفترة بين انتـــهاء مـــدة المجلس القديم وبداية انعقاد المجلس الجديد.

٣-فترة وقف جلسات المجلس تمهيدا لحلـــه . فالمـــادة ١٣٦ مـــن الدستور تجيز للرئيس فى حالة الضرورة بعد استفتاء الشـــعب حل المجلس .وإن أراد ذلك له أن يصدر قرارا بوقف جلســـات المجلس وإجراء الاستفتاء خلال ثلاثين يوما كحد أقصى.

٤-فترة حل المجلس تطبيقا للمادة ١٣٦ فإذا وافق الشعب فى الاستفتاء على الحل ، أصدر الرئيس قرارا بالحل ويجب أن يشتمل على دعوة الناخبين لإجراء انتخاب مجلس جديد فى ميعاد لا يجاوز ستين يوما من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء.

وواضح أن هذا الشرط لا يثير خلافا إذ أن حالات غياب المجلس محددة على سبيل الحصر وبصورة لا تقبل الخلاف.

ثالثا : اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير :

يترتب على توافر حالة الضرورة بالصورة التى حددناها وفى غياب مجلس الشعب سلطة رئيس الجمهورية فى اتخاذ تدابير سريعة لا تحتمل التأخير وأن تصدر فى شكل قرارات بقوانين لها قوة القانون وهى بهذه الصفة قد تعدل قانونا قائما أو تستحدث تنظيما جديدا على أنها فى كل حال يجب أن لا تخالف الدستور. وهذه التدابير أيضا يجب أن تتناسب مع حالة الضرورة وبمعنى آخر يجب أن تكون علاجا فعالا لهذه الظروف فلا تتجاوزها إلى إصدار قرارات بقوانين لا تتصل موضوعيا بحالة الضرورة القائمة وهو ما سبق أن مثلنا له عند الحديث عن شرط الضرورة. وهذا التناسب يراقبه مجلس الشعب حين تعرض عليه لإقرارها. فله إن وجد هذا التناسب مفقودا أن يرفض إقرارها ومن ثم تزول عنها مالها من قوة القانون ويزول أثرها ليس فقط فى الحال والمآل بل فى الماضى أيضا.

رابعا .. العرض على مجلس الشعب :

أوجب الدستور أن تعرض القرارات بقوانين التى اتخذت تطبيقا للمادة ١٤٧ على مجلس الشعب لإقرارها وذلك كما يلى :

١-فى خلال ١٥ يوما من إصدارها إذا كان المجلس قائما.

٢-فى أول اجتماع للمجلس إذا كان المجلس فى حالة الحل أو وقف الجلسات.

ولا يعنى العرض مجرد إيداعها مكتب المجلس بل يجب على رئيس المجلس أن يعرضها على الأعضاء لمناقشتها وإبداء رأيهم فى هذه القرارات بقوانين وكذلك التصويت عليها سواء بالموافقة أم بالرفض. وعلى ذلك فإنه يجب إيداع نصوصها كاملة.

وإذا لم تعرض على المجلس فى الميعاد الذى حددته المادة ١٤٧ من الدستور زال بأثر رجعى ما كان لها من قوة القانون دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك. أما إذا عرضت على المجلس فى المواعيد المقررة فإن مجلس الشعب إما أن يوافق على هذه القرارات ، وتأخذ مكانها فى النظام القانونى فى الدولة وتأخذ مرتبة القوانين العادية أو يرفض المجلس إقرارها فيزول ما كان لها من قوة القانون بأثر رجعى ، وللمجلس أن يقرر اعتماد آثارها التى تمت فى الماضى أو تسوية ما ترتب على آثارها بوجه آخر.

ولكن هل يمكن لمجلس الشعب أن يعدل فى هذه اللوائح ؟ نصت المادة ١٧٤ من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب على أن على المجلس أن يقر القرارات بقوانين الصادرة تطبيقا للمادة ١٤٧ أولا يقرها كما هى دون إدخال أى تعديل عليها . ونصت المادة ١٧٦ من ذات اللائحة على أن تعتبر الاقتراحات التى يقدمها الأعضاء بتعديل بعض أحكام القرار بقانون اقتراحات بمشروعات قوانين تتبع فى شأنها الإجراءات المنصوص عليها فى هذه اللائحة . وهو أمر منتقد فى الفقه ذلك أن المجلس إذا كان يملك عدم إقرار اللائحة ، ومن ثم زوال آثارها بأثر رجعى فإنه يجب أن يملك تعديلها

وإلغاءها[١] . وفى كل الأحوال فإنه بعد إقرارها تصبح فى مرتبة القوانيـــن العادية التى يملك المجلس الولاية عليها إلغاء وتعديلا .

المبحث الثانى

مجلـــس الشعـــب

تنص المادة ٨٦ من الدستور على أن «يتولى مجلس الشعب ســـلطة التشريع ويقر السياسة العامة للدولة والخطة العامـــة للتنميـــة الاقتصاديـــة والاجتماعية والموازنة العامة للدولة ، كما يمارس الرقابـــة علـــى أعمـــال السلطة التنفيذية ، وذلك كله على الوجه المبين فى الدستور .

ووفقا لهذا النص فإن مجلس الشعب هـــو الـــذى يمـــارس الســـلطة التشريعية [٢]. فهو يختص أساسا بالتشريع كما انه يمارس وظيفـــة ماليـــة وأخرى رقابية ومجلس الشعب لن يستطيع أن يمارس اختصاصاتـــه هـــذه بكفاءة إلا إذا كان مشكلا تشكيلا ديمقراطيـــا. وكفـــل الدســـتور استقلاله بضمانات قوية . وعلى ذلك سوف نقسم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب :

المطلب الأول : تكوين مجلس الشعب.

المطلب الثانى : ضمانات استقلال مجلس الشعب.

المطلب الثالث : اختصاصات مجلس الشعب.

---

(١) ماجد راغب الحلو - المرجع السابق - ص ٢٤٥.

(٢) لا يختص مجلس الشورى بأى سلطات تشريعية أو مالية أو رقابية ودوره لا يخـــرج عن كونه مجلسا استشاريا. ومن ثم فهو لا يدخل فى إطار دراسة السلطة التشـــريعية ونحن نكتفى بصدده بما ذكرناه عند الحديث عن تعديل دستور سنة ١٩٧١ .

المطلب الأول

تكوين مجلس الشعب

تنص المادة ٨٧ من الدستور علـــى أن «يحـــدد القـــانون الدوائـــر الانتخابية التى تقسم إليها الدولة ، وعدد أعضاء المجلس المنتخبين ، على ألا يقل عن ثلاثمائة وخمسين عضوا نصفهم على الأقل من العمال والفلاحيـن ، ويكون انتخابهم عن طريق الانتخاب المباشر السرى العام. ويبين القـــانون تعريف العامل والفلاح ، ويجوز لرئيس الجمهورية أن يعين فـــى مجلـــس الشعب عدداً من الأعضاء لا يزيد على عشرة» .

ويتضح من هذا النص أن الانتخاب وإن كان هو الأسلوب الغالب فى تكوين مجلس الشعب إلا انه ليس الأسلوب الوحيد. فقد أجاز الدستور لرئيس الجمهورية أن يعين فى المجلس عشرة أعضاء. كما أن الدستور أخذ بفكـــرة تمثيل المصالح (أو المهن والحرف) فى تشكيل المجلس فنص على وجـــوب أن يكون نصف أعضاء المجلس من العمال والفلاحين .

وقبل البحث فى تكوين مجلس الشعب عن طريق الانتخـــاب نلقـــى الضوء على هذين الأمرين :

الأمر الأول : سلطة رئيس الدولة فى تعيين عشرة أعضاء بالمجلس .

الأمر الثانى : وجوب اشتراط أن يكون نصف أعضاء المجلس من العمـــال والفلاحين .

أولا : سلطة رئيس الجمهورية في تعيين عشرة أعضاء في مجلس الشعب:

نظم دستور سنة ١٩٦٤ المؤقت لأول مرة حق رئيس الجمهورية فى تعيين عشرة أعضاء فى (مجلس الأمة آنذاك) . فنصت المادة ٤٩ علـــى أن «لرئيس الجمهورية أن يعين عددا من الأعضاء لا يزيد عددهم على عشــرة أعضاء ..» .

وهو النص الذى انتقل حكمه إلى المادة ٨٧ من دستور ١١ ســبتمبر ١٩٧١ وقد قيل فى تبرير هذا الحكم بمقتضى دستور سنة ١٩٦٤ بأن الفكرة فى هذا أن تتوافر داخل المجلس جميع العناصر التى يجب أن تتوافــر فيــه والتى تستكمل له التمثيل الواسع لكل أعضاء (مجلس الأمة) ..»[(١)] .

وسلطة رئيس الجمهورية فى تعيين عشرة أعضاء بمجلس الشـــعب يتناقض مع الديمقراطية النيابية والتى تقوم فى جوهرها علـــى الانتخـــاب . ومن ثم يجب أن يكون المجلس منتخبا بكامله . والمبررات التى قيلت لتبرير لذلك أنه يضمن إدخال عدد من الكفـــاءات التـــى لا تســـتطيع أن تخـــوض المعارك الانتخابية لا تشفع لوجود هذا الاستثناء .

ثم إنه إذا سلمنا جدلا بهذه المبررات فيجب أن يكون تشكيل المجلـس كله أو على الأقل أغلبيته بالتعيين حتى تتحقق هذه المبررات . فتعيين عشرة أعضاء من مجمل أعضاء البرلمان وعددهم ٤٥٤ عضوا «بمقتضى المـــادة الأولى من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ والمعدلة بالقرار بالقانون رقم ٢٠١ لسنة ١٩٩٠» لن يجدى التأثير على اتجاهات المجلس فى مجموعه . ثم إننـا من وجه آخر نشكك فى هذه المبررات ليس من ناحية وجاهتها وإنمـــا مـــن ناحية قناعة المشرع الدستورى بها . فكيف يستقيم حرصــــه علـــى إدخـــال الكفاءات إلى المجلس النيابى عن طريق تعيين عشرة أعضاء فيه فى حين أن

---

(١) جريدة الأهرام بتاريخ ١٩٦٤/٣/٢٣ .

يتطلب فى ذات النص (المادة ٨٧ من دستور ١١ سبتمبر ١٩٧١) وجوب أن يكون نصف أعضاء المجلس من العمال والفلاحين .

وهذه السلطة من وجه آخر تجعل للرئيس السلطة التنفيذيـــة نفــوذا كبيراً على الهيئة التشريعية لأن الأعضاء المعينين يكونون مدينين للحكومـــة بالولاء ومن ثم يعتبرون أنفسهم جنودها المدافعين عن سياستها ومطالبها ولو كانت هذه السياسة أو المطالب غير متفقة مع المصلحة العامة »[1] .

ثانيا : نصف مقاعد مجلس الشعب للعمال والفلاحين :

وتلك بدعة أخرى استحدثها الدستور المؤقت سنة ١٩٦٤ ، واستقرت فى دستور سنة ١٩٧١ فى المادة ٨٧ سالفة الذكر وقد قيل آنذاك تبريرا لـهذا الأمر ما نص عليه الميثاق «التنظيمات الشعبية السياسية التى تقوم بالانتخاب الحر المباشر لابد لها أن تمثل بحق وبعدل القوى المكونة للأغلبية ، وهـــى القوى التى طال استغلالها والتى هى صاحبة مصلحة عميقة فى الثورة ، كما أنها بالطبيعة الوعاء الذى يختزن طاقات ثورية دافعة وعميقة بفعل معاناتـــها للحرمان» .

ومما لا شك فيه أن التبريرات التى قيلت للأخذ بهذا النظام لا تستقيم مع المنطق الديمقراطى السليم . فمن ناحية أولى : فإن عضويـــة البرلمـــان تكليف ولا يجوز أن ينالها إلا القادر على تحمل أعباءها . ثم إنه إذا كـــانت إحدى فئات المجتمع قد وقع عليها ظلم فى فترة من فترات التاريخ المصـــوى فعضوية البرلمان ليست هى التعويض المناسب عن هذا الأمر . كما إن هـــذه الفكرة تناقض مبدأ تكافؤ الفرص بين المواطنين جميعا .

---

(١) سعد عصفور ، النظام الدستورى ، المرجع السابق ، ص ١٧٠ .

وإذا جاز لنا التسليم بهذا الأمر فيجب حصر طوائف الشعب المصرى جميعا وتمثيلها فى البرلمان بنسب عادلة لا أن يقتصر الأمر على العمال والفلاحين . ولا يجدى أيضا فى هذا المقام الاستناد إلى المكاسب الاشتراكية للفلاحين . والعمال فهذه المكاسب لا تستوجب تخصيص نصف مقاعد البرلمان للعمال والفلاحين ولنا أن نتساءل عما بقى من الاتجاه الاشتراكى فى الدستور ؟ لقد تهاوى هذا الأساس منذ منتصف السبعينات حتى اليوم أين القطاع العام .. وأين الخطة العامة للتنمية .. إذا كانت كل هذه الأمور قد أصبحت أو فى طريقها أن تصبح – مع الاتجاه نحو سياسة الاقتصاد الحر – فى رحم التاريخ فلماذا الإبقاء على نسبة ٥٠% للعمال والفلاحين ؟ .

لقد .. آن للمشرع المصرى أن يعدل عن هذا الأمر ولا يكون ذلك إلا بتعديل الدستور ، ورفع الوصاية عن الشعب ممثلا فى هيئة ناخبيه لكى يختار نوابا قادرين على أن يعبروا به بوابة القرن الحادى والعشرين فهذا التخصيص يؤدى إلى الاهتمام بالمصالح الخاصة على حساب المصلحة العامة وهى ما يجب أن يعمل لها المجلس وليس فى الفقه الدستورى المصرى اليوم – حسب علمنا – من يؤيد الإبقاء على هذا التخصيص نظرا لمساوئه البينة .

نعود بعد ذلك لدراسة تكوين مجلس الشعب عن طريق الانتخاب.

وسوف نقسم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع : نتناول فيها كيفية تكوين هيئة الناخبين ثم الترشيح للعضوية وأحكامه وبعد ذلك كيفية الانتخاب وضماناته وأخيرا الفصل فى صحة العضوية .

الفرع الأول

كيفية تكوين هيئة الناخبين

يقصد بهيئة الناخبين مجموع المواطنين الذين لهم حق الانتخـــاب أى الذين يتمتعون بممارسة حقوقهم السياسية وهو ما يعبر عنه بالشعب السياسى وهذا الشعب السياسى يختلف عن الشعب الحقيقى فى الدولة أى الشعب فـــى حقيقته الاجتماعية «لأنه مهما توسعنا فى تقرير حق الانتخاب مثلا فإنه لـــن يشمل جميع الأفراد الذين تتكون منهم الدولة»(١) .

والنظام المصرى – كأغلب الدول الحديثة – أصبح يأخذ فى تحديـــد هيئة الناخبين . بنظام الاقتراع العام ، وهو يعنى أن لكل مواطن بلـــغ ســـن الرشد السياسى حق التصويت وحرص الدستور فى المادة ٦٢ منه أن ينـص على حق المواطنين دون تمييز فى مباشرة الحقوق السياسية حيث نصـت أن «للمواطن حق الانتخاب والترشيح وإبداء الرأى فى الاستفتاء وفقا لأحكــــام القانون ، ومساهمته فى الحياة العامة واجب وطنى» وتطبيقا لهذا النـــص لا يجوز للمشرع أن يقيد ممارسة هذا الحق بأية قيود قد تحد منـــه أو تقصـــره على فئة دون أخرى . وإنما يكون تدخله للتنظيم لا للتقييد . وهذا ما ذهـــب إليه قانون مباشرة الحقوق السياسية رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ فى المادة الأولـــى منه «على كل مصرى وكل مصرية بلغ ثمانى عشرة سنة ميلادية أن يباشر بنفسه الحقوق السياسية الآتية ... ٣- انتخاب أعضاء مجلـــس الشـــعب ...» على أن الأخذ بالاقتراع العام لا يعنى التسليم بهذا الحق لكل مواطن حتـــى ولو بلغ سن الثامنة عشرة فثمة شروط حددها القانون لتوافر صفة الناخب.

---

(١) ثروت بدوى ، النظم السياسية ، ١٩٨٩ ، ص ٤٨ .

وثمة فئات نص القانون على استبعادها من هيئة الناخبين وأخـــرى أعفاها لضرورة معينة من القيام بهذا الواجب وسوف نبين أولا : الشـــروط الواجب توافرها فى الناخب وثانيا : المحرمين من حق الانتخـــاب وثالثـا : الموقوفين عن ممارسة هذا الحق ثم رابعا : الذيـــن أعفـــاهم القـــانون مـــن ممارسة هذا الحق .

أولا : شروط توافر صفة الناخب :

يشترط لتوافر صفة الناخب حسب ما تقضى به المادة الأولـــى مـــن قانون مباشرة الحقوق السياسية شرطان :

الأول : الجنسية .

الثانى : الســن .

وذلك على التفصيل التالى :

١- الجنسية المصرية :

واشتراط الجنسية المصرية أمر لازم ومنطقى ، إذ أن تكوين الهيئـــة التشريعية أمر يخص المصريين ولا يتعداهم لغيرهم ، وهذا الشرط مســـتفاد من مطالعة نص المادة الأولى من قانون مباشرة الحقوق السياسية إذ تقضـــى بأن «على كل مصرى وكل مصرية ..» فالأجانب الذين يقيمون فى مصـــر مهما استطالت مدة اقامتهم ، وأيا كانت مصالحهم لا صلة لهم بـــهذا الأمـــر فهذا شأن مصرى يهتم به المصريون وحدهم فالأجنبى لا يدين لمصر بالولاء ولا يأبه بمصلحتها فمن المسلم الآ يشارك فى حكم الوطن إلا أبناؤه[1] .

ولم يسو المشرع المصرى بيـــن المصـــرى الأصيـــل والمصـــرى المتجنس فى ممارسة حق الانتخاب إذ أن المادة ٩ من القانون رقم ٢٦ لسنة

---

(١) سعاد الشرقاوى ، د. عبدالله ناصف ، المرجع السابق ، ص ٥٢٨ .

١٩٧٥ بشأن الجنسية المصرية ، تشترط ضرورة مرور خمس سنوات على اكتساب الجنسية المصرية حتى يستطيع المتجنس بالجنسية المصرية ممارسة حق الانتخاب .

وقد قصد المشرع من ذلك التحقق من ولاء المتجنـــس . علـــى أن المادة التاسعة أجازت أن يُعفى من هذا القيد بقرار من رئيس الجمهورية .

كما يجوز بقرار من وزير الداخلية أيضا الإعفاء من قيـــد الخمـــس سنوات للمتجنس الذى انضم إلى القوات المصرية المحاربة وحـــارب فـــى صفوفها ، وذلك تقديراً لصنيعه الذى ينم بدرجة كافية عن ولائـــه لمصـــر . ومن ثم لا يصح أن يفرق بينه وبين المصرى الأصيل .

٢- الســـن :

تشترط المادة الأولى من قانون مباشرة الحقوق السياسية ، أن يكـــون سن الناخب ١٨ سنة ميلادية . ويستوى فى ذلك أن يكون الناخب رجـــلاً أو أمرأة .

ويلاحظ اتساع قاعدة هيئة الناخبين بصدور القانون رقم ٧٣ لســـنة ١٩٥٦ عما كان عليه الأمر قبل ثورة يوليه . ففى ظل دستور ســـنة ١٩٢٣ كان يشترط فى الناخب ٢١ سنة على الأقل إذا تعلق الأمر بانتخاب أعضـــاء مجلس النواب . و٢٥ سنة إذا تعلق الأمر بانتخاب أعضاء مجلس الشـــيوخ . واتساع قاعدة هيئة الناخبين أمر يتسق والفكر الديمقراطى الحديث ، ويضمن تجديد هيئة الناخبين .

ثانيا : المحرمون من حق الانتخاب :

تنظم الحرمان من مباشرة الحقوق السياسية المادة الثانية من القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦[1] وهى حالات ترتد فى أساسها إلى ارتكاب فعل يشكل

---

(١) تنص هذه المادة على «يحرم من مباشرة الحقوق السياسية :

١- المحكوم عليه فى جناية مالم يكن قد رد إليه اعتباره .

٢- من فرضت الحراسة على أمواله بحكم قضائى طبقا للقانون وذلك طوال مدة فرضها، وفى حالة الحكم بالمصادرة يكون الحرمان لمدة خمس سنوات من تاريخ هذا الحكم .

٣- المحكوم عليه بعقوبة الحبس فى جريمة من الجرائم المنصوص عليها فى قوانين الإصلاح الزراعى أو فى قوانين التموين أو التسعير أو فى جريمة اقتضاء مبلغ إضافى خارج نطاق عقد ايجار الأماكن أو فى جريمة من جرائم تهريب النقد أو الأموال أو جريمة من جرائم التهرب الجمركى ، وذلك كله مالم يكن الحكم موقوفا تنفيذه أو كان المحكوم عليه قد رد إليه اعتباره .

٤- المحكوم عليه بعقوبة الحبس فى سرقة أو إخفاء أشياء مسروقة أو نصب أو إعطاء شيك لا يقابله رصيد أو خيانة أمانة أو غدر أو رشوة أو تفليس أو تزوير أو استعمال أوراق مزورة أو شهادة زور أو إغراء شهود أو هتك عرض أو إفساد اخلاق الشباب أو انتهاك حرمة الآداب أو تشرد أو جريمة ارتكبت للتخلص من الخدمة العسكرية والوطنية . وكذلك المحكوم عليه لشروع منصوص عليه لإحدى الجرائم المذكورة وذلك مالم يكن الحكم موقوفا تنفيذه أو كان المحكوم عليه قد رد إليه اعتباره .

٥- المحكوم عليه بالحبس فى إحدى الجرائم الانتخابية المنصوص عليها فى المواد ٤٠ و٤١ و٤٢ و٤٤ و٤٥ و٤٦ و٤٧ و٤٨ و٤٩ من هذا القانون وذلك مالم يكن الحكم موقوفا تنفيذه أو كان المحكوم عليه قد رد إليه اعتباره .

٦- من سبق فصله من العاملين فى الدولة أو القطاع العام لأسباب مخلة بالشرف مالم تنقض خمس سنوات من تاريخ الفصل إلا إذا كان قد صدر لصالحه حكم نهائى بإلغاء قرار الفصل أو التعويض عنه .

٧- من عزل من الوصاية أو القوامة على الغير لسوء السلوك أو الخيانة أو من سلبت ولايته ، مالم تمض خمس سنوات من تاريخ الحكم نهائيا بالعزل أو بسلب الولاية» .

جريمة ، ويؤدى إلى المساس بالشرف والاعتبار . ولقد قدر المشرع المصرى أن مجرد الحكم فى مثل هذه الجرائم يترتب عليه الحرمان من مباشرة الحقوق السياسية ومنها بطبيعة الحال حق الانتخاب . وذلك مالم يكن الحكم موقوفا أو أن المحكوم عليه قد رد إليه اعتباره . ومن ثم فإن هذا الحرمان غير مؤبد بل أنه ينتهى بانتهاء علته . وهى وقف تنفيذ الحكم أو رد الاعتبار .

والحرمان بهذا المعنى يعتبر عقوبة تبعية تلحق بالمحكوم عليه فى إحدى الحالات التى حددتها المادة الثانية من قانون مباشرة الحقوق السياسية سالفة الذكر ، ومسلك المشرع المصرى فى ذلك لا تثريب عليه ولا يتناقض مع نظام الاقتراع الذى يأخذ به فى تكوين هيئة الناخبين .

ثالثا : الموقوفون عن ممارسة حق الانتخاب :

تنص المادة الثالثة من قانون مباشرة الحقوق السياسية على أن «تقف مباشرة الحقوق السياسية بالنسبة للأشخاص الآتى ذكرهم :

١-المحجور عليهم مدة الحجر .

٢-المصابون بأمراض عقلية المحجوزون مدة حجزهم .

٣-الذين شهر إفلاسهم مدة خمس سنوات من تاريخ شهر إفلاسهم مالم يرد إليهم اعتبارهم قبل ذلك» .

والوقف فى هذه الحالات مناطه عدم توافر الأهلية اللازمة لممارسة الحق . وهو وقف مؤقت يزول بزوال سببه الذى حدده القانون .

رابعا : المعفون من مباشرة هذه الحقوق :

نصت المادة الأولى فى فقرتها الثانية من قانون مباشرة الحقوق السياسية على أن «ويعفى من أداء هذا الواجب ضباط وأفراد القوات المسلحة الرئيسية والفرعية والإضافية وضباط وأفراد هيئة الشرطة طوال مدة خدمتهم بالقوات المسلحة أو الشرطة» .

وأساس هذا الإعفاء ، هو ضمان وحدة هذه الأجهزة وعدم انقسامها بين الأحزاب المختلفة . وذلك لعظم مسئولياتها فى المجتمع والتى تستلزم كفالة استقلالها وعدم الزج بها فى خلافات سياسية قد تضر الوطن فى نهاية الأمر .

وكان هذا الإعفاء مقرراً فى دستور سنة ١٩٢٣ . إلا أنه بعد قيام الثورة وإلغاء الأحزاب . وظهور التنظيم السياسى الواحد الذى أريد له أن ينتظم جميع أفراد وطوائف الشعب تحت مسمى تحالف قوى الشعب العاملة تقرر السماح لأفراد الجيش والشرطة بالانتخاب وذلك بمقتضى المادة الأولى من القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ قبل تعديلها بالقانون رقم ٧٦ لسنة ١٩٧٦ والذى أعفى هذه الفئات من ممارسة حق الانتخاب وذلك على إثر العودة إلى نظام تعدد الأحزاب .

الفرع الثانى

الترشيح للعضوية وأحكامه

نصت المادة ٨٨ من الدستور على أن «يحدد القانون الشروط الواجب توافرها فى أعضاء مجلس الشعب» .

وصدر القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن مجلس الشعب . وحددت المادة الخامسة من هذه الشروط وهى كالآتى :

أولا : شروط الترشيح :

١- أن يكون مصرى الجنسية من أب مصرى :

وعلى ذلك فإن المشرع فى قانون مجلس الشعب اشترط فى المرشح أن يكون مصريا أصيلا مولودا لأب مصرى . ويترتب على ذلك أن المصرى المتجنس لا يستطيع ترشيح نفسه مهما استطال به الزمن .

ولا شك فى أن هذا الشرط يتعارض مع ما نص عليه قانون الجنسية المصرى رقم ٢٦ لسنة ١٩٧٥ فى المادة التاسعة منه حيث نص «لا يكون للأجنبى الذى اكتسب الجنسية المصرية .. حق التمتع بمباشرة الحقوق السياسية قبل انقضاء خمس سنوات من تاريخ اكتسابه الجنسية ، كما لا يجوز انتخابه أو تعيينه عضوا فى أية هيئة نيابية قبل مضى عشر سنوات من التاريخ المذكور ، ومع ذلك يجوز بقرار من رئيس الجمهورية الإعفاء من القيد الأول أو من القيدين المذكورين معا» .

ويجوز بقرار من وزير الداخلية أن يعفى من القيد الأول أو من القيدين المذكورين معا من أنضم إلى القوات المسلحة المصرية المحاربة وحارب فى صفوفها .

على أنه يجب إعمال النص الوارد فى قانون مباشرة الحقوق السياسية وذلك إعمالا للقاعدة الأصولية التى تقضى بأن الخاص يقيد العام .

٢- أن يكون مقيدا فى أحد جداول الانتخاب :

وهو شرط منطقى . ذلك أنه يفترض فى المرشح أن تتوافر فيه بداءة شروط الناخب فإن كان ممنوعا أو موقوفا أو معفيا من حق التصويت فلا يجوز له أن يرشح نفسه لعضوية مجلس الشعب ، كما يشترط القانون ألا

يكون قد طرأ عليه سبب يستوجب إلغاء قيده طبقا للقانون الخـــاص بذلـــك . على أنه لا يشترط أن يكون مقيدا فى ذات الدائرة التى يرشح نفسه فيها . بل يمكن أن يكون مقيدا فى أى دائرة على مستوى الجمهورية .

٣- أن يكون بالغا من العمر ثلاثين سنة ميلادية على الأقل يوم الانتخاب :

وأراد المشرع بهذا الشرط توافر قدر من النضج الذى يكفل له حسن القيام بواجبه التشريعى . وإن كان توافر السن فى بعض الأحيان ليس بكـلـف وحده لتحقيق ذلك . إلا أنه معيار يأخذ بالأمر الغالب فى طبيعة الإنسان .

٤- أن يجيد القراءة والكتابة :

وهذا شرط بالغ الأهمية حيث تعقد الاختصاصات التـــى يمارســـها مجلس الشعب سواء أكانت تشريعية أم رقابية تستوجب أن يكـــون عضـــو البرلمان على قدر كبير من الثقافة وحسن تقدير الأمور . ولعل ما اشـــترطه المشرع المصرى فى ذلك من ضرورة إجادة القراءة والكتابة يمثـــل النـــذر اليسير فى هذا المقام . ونرى أنه يجب التشدد أكثر فى ذلك بأن يشترط فـــى المرشح لعضوية المجلس حصوله على التعليم الإلزامى فهو أقل القليل فـــى هذا المقام . وقد حرص دستور ١٩٧١ على النص أن الدولة تكفـــل التعليـــم وهو إلزامى فى المرحلة الابتدائية وتعمل الدولة على مد الإلزام إلى مراحـــل أخرى . (م ١٨ من الدستور) .

٥- أن يكون قد أدى الخدمة العسكرية الإلزامية أو أعفى من أدائها طبقـــا للقانون .

وهذا شرط بديهى . فالذى يتهرب من أداء هذه الفريضة الســـامية لا يصح أن يكون عضوا فى البرلمان .

ومن مقتضى هذا الشرط أن يكون قد أدى الخدمة العسكرية أداء فعليـــا ، أو يكون قد تحقق لديه سبب يعفيه وفقا للقانون من أدائها . وقد اختلفت أحكـــام مجلس الدولة فى مدى اعتبار تجاوز الشخص سن التجنيد الإلزامى وتصالحه مع الدولة ودفع الغرامة المقررة لذلك بمثابة اعفاء من أداء الخدمة يستوفى به الشرط إلى أن حسمت المحكمة الإدارية ذلك فى حكم حديث لدائـــرة توحيـــد المبادئ المنصوص عليها بالمادة ٥٤ مكررا من قانون مجلـــس الدولـــة إذا ذهبت إلى «فيما يتعلق بالاختلاف بين الأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية العليا بشأن تفسير المادة الخامسة بند ٥ من القانون رقـــم ٣٨ لســـنة ١٩٧٢ بشأن مجلس الشعب بأنه يشترط فيمن يرشح لعضويـــة مجلـــس الشـــعب أو يستمر فى عضويته أن يكون قد أدى الخدمة العسكرية الإلزامية أو أعفى من أدائها طبقا للقانون ، ولا يعتبر التهرب من أداء الخدمة العسكرية الإلزاميـــة حتى تجاوز سن التجنيد بمثابة الإعفاء قانونا من أدائها»[1] .

٦- ألا يكون قد اسقطت عضويته بقرار من مجلس الشعب أو مجلس الشورى :

وذلك لسبب فقد الثقة والاعتبار أو بسبب الإخلال بواجبات العضويـــة بالتطبيق لأحكام المادة ٩٦ من الدستور ، ومع ذلك يجوز له الترشيح فى أى من الحالتين :

١- انقضاء الفصل التشريعى الذى صدر خلاله قرار بإسقاط العضوية .

٢- صدور قرار من مجلس الشعب أو من مجلس الشورى بإلغاء الأثـــر المانع من الترشيح المترتب على إســـقاط العضويـــة بســـبب الإخـــلال

---

(١) المحكمة الإدارية العليا - دائرة توحيد المبادئ - جلسة ٧ ديسمبر ٢٠٠٠ فى الطعـــن رقم ١٩٧٣ لسنة ٤٧ ق . مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها الدائـــرة المشـــكلة طبقا للمادة ٥٤ مكررا من قانون مجلس الدولة - منذ انشـــائها وحتـــى أول فـــبراير ٢٠٠١ إصدار المكتب الفنى - مجلس الدولة - ص ٤٨٥ .

بواجباتها ويصدر قرار المجلس فى هذه الحالة بموافقة أغلبية أعضائه بناء على اقتراح مقدم من ثلاثين عضواً ، وذلك بعد انتهاء دور الانعقاد الذى صدر خلاله قرار إسقاط العضوية .

وهذا الشرط يفترض إسقاط المجلس لعضوية أحد أعضائه بسبب فقد الثقة أو الاعتبار أو بسبب الإخلال بواجبات العضوية وفقا لنص المادة ٩٦ . ثم يرتب أثراً على هذا الإسقاط وهو عدم جواز إعادة الترشيح مرة أخرى فى ذات الفصل التشريعى . وهو شرط يفرض وصاية على إرادة الناخبين . كان استحداث هذا الشرط بمناسبة إسقاط المجلس لعضوية أحد أعضائه بعد أن أرسل برقية لرئيس الجمهورية يحتج فيها على استفتاء ١٠ فبراير سنة ١٩٧٧ وما تلاه من إصدار القرار - بقانون رقم ٢ لسنة ١٩٧٧ . فاجتمع مجلس الشعب على إثر ذلك وأسقط العضوية عنه[١] ، وسداً لباب الترشيح له مرة أخرى استحدث هذا الشرط . وهو شرط غير طبيعى ولا يصح تبريره بحال . وذلك أنه إذا كان المجلس قد أسقط عضوية أحد أعضائه فمن المنطقى - حسب ما يقضى به المنطق الديمقراطى - أن يحتكم إلى الشعب - أى إلى هيئة الناخبين - لكى تبت فى الأمر وتحسم النزاع بين المجلس وأحد أعضائه .

وأجاز القانون للمجلس أن يصدر قراراً بإلغاء الأثر المانع ويستثنى بعض من يراهم - من فاقدى الثقة والاعتبار - لإعادة ترشيحهم مرة أخرى فى ذات الفصل التشريعى .

---

(١) عضو المجلس هو السيد. كمال الدين حسين وقد أرسل برقية للسادات زيلها بعبارة «النائب عن الشعب» فكانت المبرر الذى أدى إلى اسقاط العضوية .

ويلاحظ أن المادة الخامسة من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ قد أغفلت النص على ضرورة توافر شرط حسن السمعة . فهل يعني ذلك نكوصا عنه . وهو الشرط العام الذى يتطلبه القانون لتولى الوظائف العامة جميعها سواء ما عظم شأنها وما هان أمرها . ولا شك أن توافر هذا الشرط بل والتشدد فيه إلى أقصى حد أمر مطلوب حتى لا يتسرب إلى المؤسسة التشريعية من ليس أهلاً للقيام بهذه المهمة .

ويذهب رأى إلى أن المادة ٩٦ من الدستور قد استوجبت ضرورة توافر شرط حسن السمعة وهى تعدد أسباب فقد الثقة والاعتبار أو فقد العضو أحد أسباب اكتساب العضوية . ففقد الشروط يعنى من وجه أخر ضرورة توافرها ابتداء[١] .

والحق أن شرط حسن السمعة أمر مقرر ولا يصح الاختلاف عليه. فهو مطلوب حتى دون نص وذلك لعظم المسئولية التى تقع على عاتق عضو البرلمان . وحسن السمعة كما حددته محكمة القضاء الإدارى فى أحكامها أن يكون من يتولى هذه الأعمال محمود السيرة لم يسمع عنه ما يشينه أو يحط من قدره بين الناس حائزا لما يؤهله للاحترام الواجب للمهنة التى يرغب فى مزاولتها[٢] . وفى هذا المعنى استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا على أن المقصود بحسن السمعة هو «تلك المجموعة من الصفات التى يتحلى بها الشخص فتكسبه الثقة بين الناس وتجنبه قالة السوء ، وما يمس الخلق»[٣] .

---

(١) مصطفى أبو زيد فهمى ، المرجع السابق ، ص ٥٤٨ .

(٢) محكمة القضاء الإدارى ، ق٥ ، س١ ، مجموعة عمر ص ٢٠٥ بتاريخ ١٩٤٧/٣/١٨ .

(٣) المحكمة الإدارية العليا ، الطعن ٣٠٠ ، س١٦ بتاريخ ١٩٧٢/٤/٩ .

ثانيا : كيفية التقدم بطلب الترشيح :

يصدر قرار بفتح باب الترشيح من وزير الداخلية ، ويجوز لكل من تتوافر فيه شروط الترشيح أن يتقدم بطلب الترشيح كتابة إلى المحافظة التى يرغب الترشيح فى إحدى الدوائر الانتخابية الواقعة بها ، ويجب أن تتوافر فى طلب الترشيح عدة شروط وفقاً لما تحدده المادة السادسة من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ والمعدلة بقرار رئيس الجمهورية بقانون رقم ٢٠١ لسنة ١٩٩٠ .

أ – أن يقدم طلب الترشيح لعضوية المجلس كتابة إلى مديرية الأمن بالمحافظة التى يرغب المرشح فى الترشيح فى إحدى دوائرها الانتخابية . ومن ثم لا يصح أن يكون طلب الترشيح شفاهة .

ب– أن يقدم طلب الترشيح خلال المدة التى يحددها وزير الداخلية بقرار منه على ألا تقل عن ١٠ أيام من تاريخ فتح باب الترشيح .

ج – أن يرفق بطلب الترشيح المستندات الرسمية التى تبرهن على توافر شروط الترشيح التى نص عليها القانون . وتثبت صفة العامل والفلاح بإقرار من المرشح مصحوباً بما يؤيد ذلك من المستندات .

وتنص هذه المادة فى فقرتها الأخيرة على إعفاء المرشح الذى تجاوز عمره الخامسة والثلاثين من تقديم شهادة أداء الخدمة العسكرية الإلزامية أو الإعفاء منها . ونرى أن هذا الحكم معيب ذلك لأنه يغض الطرف عن إمكانية تهربه من الخدمة العسكرية . وهو أمر لا يجوز معه قبول ترشيحه لعضوية المجلس .

فحص طلبات الترشيح : تشكل فى كل محافظة لجنة أو أكثر لفحص طلبات الترشيح والتثبت من توافر شروطه ، ويرأسها أحد أعضاء الهيئات

القضائية بدرجة رئيس محكمة وعضوية أحد أعضاء هذه الهيئات بدرجة قاضى أو ما يعادلها يختارهما وزير العدل وممثل لوزارة الداخلية ويصدر بتشكيلها قرار من وزير الداخلية .

ويجب أن يعرض كشف يتضمن أسماء المرشحين فى الدائرة الانتخابية محدداً صفة كل مرشح (عامل أو فلاح أو فئات) وذلك خلال خمسة أيام لإقفال باب الترشيح .

وإذا لم يرد أسم أحد ممن تقدموا للترشيح فى الكشف المعلن عليه أن يطلب من اللجنة السابقة إدارج اسمه فى الكشف . ويجب نشر أسماء المرشحين كل فى دائرته الانتخابية فى صحيفتين يوميتين واسعتى الانتشار .

التنازل عن الترشيح :

لكل مرشح أن يتنازل عن الترشيح بإعلان على يد محضر إلى مديرية الأمن بالمحافظة قبل يوم الانتخاب بعشرة أيام على الأقل . ويثبت التنازل أمام اسمه فى كشف المرشحين فى الدائرة إذا كان قد قيد فى هذا الكشف . ويعلن هذا التنازل على باب مقر الدائرة الانتخابية واللجان الفرعية يوم الانتخاب ، وتنشر وزارة الداخلية الإعلان عن هذا التنازل وذلك فى صحيفتين يوميتين واسعتى الانتشار قبل الموعد المحدد للانتخاب بوقت كاف.

الفرع الثالث

كيفية الانتخاب وضماناته

يمثل أسلوب الانتخاب أهمية كبرى فى البناء الديمقراطى فى الدولة حيث يعنى بإسناد السلطة إلى أشخاص يمارسونها نيابة عن الشعب ولمصلحته وكلما صلح هذا الأسلوب وكفلت له الضمانات التى تؤدى إلى

نزاهة عملياته كلما كان أقرب إلى المنطق الديمقراطى وأدى إلى تشكيل مجلس يمثل كافة الاتجاهات السياسية الموجودة فى الشعب . ويمارس مهامه سواء أكانت تشريعية أم رقابية وهو يدين بالولاء للشعب الذى انتخبه . أما إذا فسد هذا الأسلوب وأصبح شكلا بلا مضمون . فإن المجلس سوف يكون بعيدا عن الإرادة الشعبية ويصبح أداة طيعة فى يد من بيده الملك والسلطة يزين به الاستبداد .

وعلى ذلك فإنه يلزم من ناحية أولى : تحديد الأسلوب الذى يتم به الانتخاب ومن ناحية ثانية ضبط العمليات الانتخابية وضمان نزاهتها حتى يتم هذا العمل فى إطار ديمقراطى يعبر عن إرادة الأمة . وهو ما سوف نبحثه فيما يلى :

أولا : اسلوب الانتخاب فى مصر بين الانتخاب الفردى والانتخاب بالقائمة :

أخذت مصر بنظام الانتخاب الفردى منذ أن عرفت الأنظمة الحديثة فى الانتخاب ، فقد كان هذا النظام مطبقا قبل ثورة ٢٣ يوليو وبعدها . إلا أنه فى سنة ١٩٨٠ دخل نظام الانتخاب بالقائمة مصر وكان ذلك بمقتضى القانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٨٠ بشأن انتخابات مجلس الشورى ثم بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ بشأن انتخابات تشكيل المجالس الشعبية المحلية ، وأخيرا بمقتضى القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ بشأن انتخابات مجلس الشعب[١] .

---

(١) فى دراسة هذا التطور بالتفصيل راجع : سعاد الشرقاوى ، عبدالله ناصف ، نظم الانتخابات فى العالم وفى مصر ، ١٩٨٤ ، ص ٢٦٥ وما بعدها .

ومنذ حدوث هذا التحول والجدل لا ينفض حول أفضلية هذا النظـــام وذاك . ومدى صلاحية أحدهما لواقع المجتمع المصرى .

فأنصار الانتخاب الفردى يرون أنه أكثر صلاحيـــة لواقـــع النظـــام المصرى ، والذى يعانى من نسبة كبيرة من الأمية مما يؤدى إلى صعوبـــة الأخذ بنظام الانتخاب بالقائمة – كما أن الانتخاب الفردى يمكن الناخبين مـــن معرفة مرشحيهم مما يوطد الصلة بينهم ويحقق نوعاً من الرقابة الشعبية على أعمالهم كما أنه يمتاز ببساطته وســـهولة إجراءاتـــه بالقيـــاس لإجـــراءات الانتخابات بالقائمة ، فالقائمة تضم كثير من المرشحين . وكان يســـاند هـــذا الرأى أحزاب المعارضة فجميعها كانت ترفض الانتخاب بالقائمة . وكـــانت دائما توصى بضرورة الأخذ بالانتخاب الفردى وهو ما تضمنتـــه توصيـــات مؤتمرها الذى عقد فى ٥ سبتمبر سنة ١٩٩٠[١].

ويرى أنصار الانتخاب بالقائمة ، أن هذا النظام عند اقترانه بـــالتمثيل النسبى يعد أكثر عدالة إذ يضمن تمثيل جميع الاتجاهات ومختلف الأحـــزاب فى البرلمان تمثيلاً يتفق مع الأصوات التى تحصل عليها فـــى الانتخـــاب ، وهى ميزة لا شك فيها ، كما أن الانتخاب بالقائمة يؤدى إلى تنشيط الحيـــاة السياسية وإعطاء دور كبير للأحزاب السياسية فى المجتمـــع حتـــى تصبـــح عملية ممارسة السياسة منظمة ومحددة فى إطار سليم . ويؤدىإلـــى اهتمـــام الناخب بالمسائل العامة التى تبتغى المصلحة العامة .

وإزاء هذا الانقسام فى الرأى لجأ البعض من المستقلين إلى المحكمـــة الدستورية العليا بحسبان أن الانتخاب بالقائمة يحرمهم من حقوقهم الدستورية

---

(١) توصيات مؤتمر رؤساء أحزاب المعارضة ، المنشورة بجرائد المعارضة بعـــد هـــذا التاريخ ، وانظر تحديدا الوفد فى ١٩٩٠/٩/٦ .

فى الترشيح والانتخاب . وقبل إصدار الحكم بعدم دستورية القانون - رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ صدر القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ والذى مزج فيه المشرع بين الانتخاب بالقائمة والانتخاب الفردى . وطعن فيه بعدم الدستورية مرة أخرى وحكم فيه بتاريخ ١٩ مايو سنة ١٩٨٠ بعدم دستورية المادة ٥ مكرر من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن مجلس الشعب المعدل بالقانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ فيما تضمنه من النص على أن يكون لكل دائرة عضو واحد يتم انتخابه عن طريق الانتخاب الفردى ، ويكون انتخاب الأعضاء الممثلين للدائرة عن طريق الانتخاب بالقوائم الحزبية . وعلى إثر هذا الحكم تم العدول عن الانتخاب بالقائمة وأخذ المشرع بالانتخاب الفردى مرة أخرى بمقتضى القرار بقانون رقم ٢٠١ لسنة ١٩٩٠ . وهو النظام المعمول به حتى الآن . ولنا أن نبدى على هذا الانتقال من نظام الانتخاب الفردى إلى الانتخاب بالقائمة ثم الخلط بينهما وبعد ذلك العودة إليه ملاحظة .

أنه عند أخذ المشرع بنظام القائمة مع التمثيل النسبى سواء فى المرة الأولى بمقتضى القانون ١١٤ لسنة ١٩٨٣ أو فى المرة الثانية بمقتضى القانون ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ . قد فازت المعارضة بأكبر نسب تمثيل داخل البرلمان منذ قيام ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ - حسب علمنا - ففى الانتخابات التى تمت فى المرة الأولى سنة ١٩٨٤ حصل الوفد متحالفا مع الأخوان المسلمين على ٥٨ مقعدا من مقاعد البرلمان[١] . وفى المرة الثانية سنة ١٩٨٧ حصلت أحزاب المعارضة على ما يقارب مائة مقعد من مقاعد

(١) لم تحقق المعارضة الأخرى (العمل - الأحرار - التجمع) نسبة ٨% .

مجلس الشعب[1] وهو أمر تتبدى أهميته عندما يتضح أن المجالس التى شكلت على إثر الانتخابات التى تمت منذ سنة ١٩٩٠ فى ظل نظام الانتخاب الفردى كانت المعارضة لا تمثل فيها إلا بعدد من الأعضاء لا يتجاوز عدد أصـــابع اليد الواحدة .

ومن ثم يبقى من غير المفهوم هجوم أحزاب المعارضة فى مصـــر على نظام الانتخاب بالقائمة وإصرارهم على العودة إلى الانتخاب الفردى !!! وإذا جاز لنا أن نجتهد فى تفسير هذه الظاهرة فإننا نرجعها إلـــى اعتبـــارات عملية إذ أن الانتخابات بالقائمة تمثل إزعاجاً لهذه الأحزاب سواء من ناحيـــة تكوين القائمة وما يترتب على اختيار بعض الأعضاء دون البعض الأخر من انشقاقات حزبية قد تؤثر على مستقبل الحزب ، أم من ناحية تكويـــن قوائـــم على مستوى الجمهورية وهو أمر مرهق بالنسبة لهذه الأحزاب ، ومن ناحية ثالثة فإن الانتخابات بالقائمة تفرض على الحزب التزامـــات بـــالتمويل فـــى الحملة الانتخابية قد تتجاوز قدراته المالية ، وذلك علـــى عكـــس الانتخـــاب الفردى حيث تكون الدائرة محدودة وغالباً ما يتكفل المرشـــح الفـــرد فيـــها بتكاليف الدعاية الانتخابية .

ثانيا : العمليات الانتخابية :

تعتبر العمليات الانتخابية أخطر المراحل التى تؤدى معطياتها إما إلى نجاح الانتخاب فى تحقيق غايته أو فشله فى ذلك ، ومن ثم فبقدر دقة التنظيم

---

(١) حصل حزب العمل متحالفا مع الاخوان على ٦٠ مقعداً (٣٨ للأخوان ، ١٦ للعمـــل) وحصل حزب الوفد على ٣٦ مقعداً .. وحزب الأحرار ٦ مقاعد . وقـــاطع حـــزب التجمع الانتخابات .

القانونى لهذه العمليات بقدر ما يساعد على تحقيق هدف الانتخاب فى إسناد السلطة التشريعية إلى نواب عن الشعب .

والعمليات الانتخابية تكون سابقة لعملية التصويت فإذا كانت عملية التصويت تمثل مناط العملية الانتخابية وأساسها فإن ما يسبقها من عمليات يؤثر فى نزاهتها وسلامة نتائجها ومن ثم سوف نلقى الضوء – فى إيجاز شديد – حول هذه العمليات نظراً لأهميتها البالغة على نحو ما قدمنا .

١- العمليات السابقة على عملية التصويت :

تتعدد هذه العمليات وتتشابك إجراءاتها إلا أن أهم هذه العمليات تتمثل فى الحملة الانتخابية والأسس التى تقوم عليها . وأيضا فى مدى سلامة الجداول الانتخابية التى تتم على أساسها عملية التصويت .

أ- الحملة الانتخابية :

تتبدى أهمية الحملة الانتخابية فى أنها تعمل على تشكيل قناعة الناخب وتوجيهه صوب اختيار معين ، ولا سيما الناخب الذى لا يحدد خياراته بناء على اعتبارات حزبية ، وقدرة المرشح على الوصول إلى الناخب لا شك أنها محدودة بحدود قدراته المالية والسياسية . فالمرشح المستقل غير المرشح الحزبى ، كما أن الحزب الحاكم يختلف فى قدراته عن أحزاب المعارضة .

وقد جاء قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ وتعديلاته المتعددة خالياً من تنظيم الدعاية الانتخابية عدا نص واحد هو المادة ٤٢ حيث جاء فيه «كل من نشر أو أذاع أقوالاً كاذبة عن موضوع الاستفتاء أو عن سلوك أحد المرشحين أو عن أخلاقه بقصد التأثير فى نتيجة الاستفتاء

أو الانتخاب وكل من أذاع بذلك القصد أخبارا كاذبة ، يعاقب بالحبس مـدة لا تزيد على ستة أشهر أو بغرامة لا تجاوز خمسين جنيها ، فإذا أذيعـت تلـك الأقوال أو الأخبار فى وقت لا يستطيع فيه النـاخبون أن يتبينـوا الحقيقـة ضوعفت العقوبة» .

وعلى ذلك فإن الدعاية الانتخابية فى مصر تنظم أساسا بقرار مـن وزير الداخلية ودون الدخول - فى تفصيلات لا تجدى - فإننا نسـتطيع أن نرصد عدداً من الملاحظات على اسلوب الدعاية الانتخابية فى مصر .

الملاحظة الأولى : احتكار الحزب الحاكم لوسائل الإعلام المسموعة والمرئية والمقروءة وإذا كان هذا الاحتكار قد بلـغ نسـبة تقـارب ١٠٠% بالنسبة للإعلام المرئى (التليفزيون - والإذاعة) فى كل الانتخابـات حتـى انتخابات سنة ١٩٨٤ والتى لجأت فيها أحزاب المعارضة إلى القضاء لكـى يمكنهم من إذاعة برامجهم فى التليفزيزن والإذاعة ، وتم رصد عشرين دقيقة لكل حزب للقيام بذلك ، وهو ما أصبح تقليداً متبعاً فى كل الانتخابات التـى تلت ذلك . أما بالنسبة للصحف القومية ، فإنها فى مجملها كانت تقـف وراء الحزب الحاكم ومرشحيه[(١)] . وهـو أمـر لا يمكـن أن تواجهـه أحـزاب المعارضة بقدراتها المحدودة وامكانياتها البسيطة .

الملاحظة الثانية : دخول رئيس الجمهورية طرفـا فـى المعركـة الانتخابية تأييداً للحزب الحاكم وذلك فى جميع الانتخابات البرلمانية بحسـبانه رئيسا للحزب الحاكم . ذلك أن التأييد العلنى المباشر من رئيس الجمهوريـة

---

(١) لمزيد من التفاصيل راجع : انتخابات مجلس الشعب سنة ١٩٨٤ - دراسة تحليليـة إصدار مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام . إشراف د. علـى الديـن هلال تقديم السيد يسن ، ص ١٣٢ وما بعدها .

للحزب الوطنى فى هذه الظروف سوف يضفى عليه كل الهيبة والمكانة التى يمثلها رئيس الجمهورية ، ويترتب عليه بالضرورة سلوك مماثل من موظفى الدولة فى الأجهزة والمستويات الحكومية المختلفة بما يضعف إمكانية إجراء انتخابات نزيهة[١] .

الملاحظة الثالثة : تتعلق بموقف الحكومة والتى تمثل الحزب الوطنى الديمقراطى ، فهى تجرى الانتخابات تحت إشرافها المباشر وهى لا ترضى إلا بالنجاح الساحق فى الانتخاب والتى تتجاوز نسبته دائما حدود الـ ٩٠% وهو أمر يؤثر بلا جدال على معطيات الدعاية الانتخابية ونتائجها . وإذا كان هذا هو الفكر المسيطر على عقل الحكومة آنذاك فليس بمستغرب أن تنشط الحكومة فى تقديم الرشاوى الانتخابية حتى تمنى البعض أن يكون العام كله انتخابات حتى تجد مشكلاتنا المستعصية طريقها للحل[٢] .

---

(١) المرجع السابق ، ص ٦٥ .

(٢) نذكر فى هذا المقام ما أورده الكاتب الصحفى أحمد بهاء الدين فى يومياته فى الأهرام بتاريخ ١٩٨٧/٢/٨ عن حديث بينه وبين رئيس الوزراء الأسبق المرحوم فؤاد محى الدين بمناسبة انتخابات مايو ١٩٨٤ حيث كتب «كانت لى مشاجرات عنيفة فى مكتبه أو على التليفون سمحت بعنفها معرفة شخصية قديمة ، أخر مشاجرة تليفونية كانت قبل إجراء الانتخابات (مايو ١٩٨٤) لليلتين اثنتين عقب يوميات كتبتها هنا وأردت أن أكسر حدته فى النقاش ونحن فى ساعة متأخرة من الليل ، قلت له : هل أنت منزعج من نتائج الانتخابات المقبلة إلى هذا الحد ؟ إننى اعتقد أن الحزب الحاكم ينال مالا يقل عن ٧٥% من المقاعد .. وأذهلنى رده الصاعق .. ٧٥% بس !! ليس أقل من ٩٥% !! وعلمت بعد ذلك أنه ثار فى اجتماع مجلس الوزراء على أحد وزرائه لأنه توقع أن ينال الحزب الوطني ٧٥ % من المقاعد واعتبر هذا انهزامية ..» .

ب- الجداول الانتخابية :

هذه الجداول هى التى تحدد من له حق التصويت ولا غرو إن قررنا - أن طريقة صنع هذه الجداول والإشراف عليها وضمان حيويتها ، هو أمر فى غاية الأهمية بالنسبة للعملية الانتخابية بصفة عامة .

فمن ناحية أولى : يجب أن يتم تحرير هذه الجداول بطريقة منظمة ودقيقة لضمان المساواة والديمقراطية . ومن الناحية النظرية قد يعدو الأمر بسيطا حيث يستلزم إضافة بعض الأسماء لمن بلغوا سن الرشد ، أو عمليات استئصال وحذف لمن مات أو فقد شرطا يؤهله لممارسة حقه فى التصويت . ولكن هذا الأمر - من الناحية العملية - يكاد يستلزم جهدا سواء من الناخب الذى يريد قيد اسمه أو من جهة الإدارة التى تتولى عمليات الحذف وإعادة هيكلة هذه الجداول .

وفى فرنسا يوجد حوالى ٦% من الناخبين ، أى ما يوازى ثلاثة ملايين لا يتم قيدهم بسبب أهمالهم التوجه إلى مكاتب التسجيل[١] .

أما عن الحال فى مصر - ففى دراسة علمية أكدت أن عدد الذين تبلغ أعمارهم سن ١٨-٤٥ عاما والذين لهم حق القيد فى الجداول الانتخابية هم ٢٠ مليون مواطن ، فى حين أن المقيدين فعلا لا يتجاوز عددهم ١٢ مليون مواطن .

وأكدت الدراسة أن ٨٠% من طلاب الجامعات لا يحملون بطاقة انتخابية[٢] . وهذه الدراسة توضح بجلاء مدى الفساد الذى استشرى فى

---

(١) سعاد الشرقاوى ، عبدالله ناصف ، نظم الانتخابات ، المرجع السابق ، ص٢٩.

(٢) دراسة قام بها اسماعيل العامرى ، منشورة بجريدة الأهرام فى ١٩٨٧/٣/١٨ .

الجداول الانتخابية ، الأمر الذى يؤدى لأن تصبح الممارسة الفعليـــة لحــق التصويت مجرد شكل خالى من المضمون .

وتنص المادة ٤ من قانون مباشرة الحقوق السياسية فى مصر علـــى أنه «يجب أن يقيد فى جداول الانتخاب كل من له مباشرة الحقوق السياســـية من الذكور والإناث ، ومع ذلك لا يقيد من اكتسب الجنسية المصرية بطريق التجنس إلا إذا كانت قد مضت خمس سنوات على الأقل على اكتسابه أياها».

وقد كانت المادة الخامسة تبين مواعيد القيد بنصها الذى يقضى «تنشأ جداول انتخاب يقيد فيها أسماء الأشخاص الذين تتوافر فيهم شروط النـــاخب فى أول ديسمبر من كل سنة ولم يلحق بهم أى مانع مـــن موانـــع مباشـــرة الحقوق السياسية ، ونعرض هذه الجداول فى كل سنة من أول يناير إلى اليوم الحادى والثلاثين ، من ذلك الشهر فى المكان وبالكيفية التى تبينها اللائحـــة التنفيذية لهذا القانون» .

وقد تعدلت هذه المواعيد بالقرار بقـــانون رقـــم ٢٢٠ لســـنة ١٩٩٤ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ وأصبحت كالآتى «تنشـــأ جداول انتخاب تقيد فيها أسماء الأشخاص الذين تتوافر فيهم شروط النـــاخب فى أول نوفمبر من كل سنة وحتى الحادى والثلاثين من يناير مـــن الســـنة التالية ، ولم يلحق بهم مانع من موانع مباشرة الحقوق السياسية ، وتعـــرض هذه الجداول فى الأول من شهر فبراير إلى اليوم الأخير منه وذلك فى المكان وبالكيفية التى تبينها اللائحة التنفيذية لهذا القانون» وعلى الرغم من أهميـــة هذا التعديل إلا أنه لا يضمن فى ذاته تجديد وحيويـــة الجـــداول الانتخابيـــة بصورة تلقائية . بل إنه يلقى على المواطن العبء الأكبر فى ذلك .

ولذلك نرى مع كثيرين أن المدخل الأساسى لإصلاح نظام التصويت فى مصر إنما يكون فى إصلاح الجداول الانتخابية . ولن يتـــأتى ذلــك إلا بإضافة من بلغوا سن الانتخاب وهى ثمانية عشر عاما ، وفق نظـــام يكفــل حيوية هذه الجداول . ونرى أن يكون هذا القيد مرتبطا باستخراج المواطــن بطاقته الشخصية عند بلوغه سن ١٨ سنة . كما تقوم الإدارة بالحذف من فقد شرطا من شروط التصويت – وذلك بصفة تلقائية عند بلوغها هذا الأمر .

٢- عملية التصويت والإشراف القضائى :

ينص الدستور المصرى على ضرورة توافر ضمانات أساسية لكـــى يمارس المواطن فى ظلها حق التصويت فالمادة ٨٧ من الدســـتور تقضـــى بضرورة أن يجرى انتخاب أعضاء مجلس الشعب عن طريـــق الانتخـــاب المباشر السرى العام . فالانتخاب المباشر يمكن الناخبين من اختيار نوابـــهم فى البرلمان بصورة مباشرة ودون وساطة مـــن أحـــد . كمـــا أن عموميـــة الانتخاب تعمل على توسيع نطاقه وتجعل لكل من بلغ الثامنة عشـــر دون أن يمنعه مانع من موانع الانتخاب حق التصويت . وسرية التصويـــت تعطـــى حرية كبيرة للناخب لكى يستطيع أن يبدى رأيه ويختار بين البدائل المطروحة أمامه وهو جوهر الانتخاب .

على أنه لكى يتحقق لهذه الضمانات فاعليتها يجب أن يحدد الدســـتور جهة تراقب عملية التصويت ونزاهتها وتمنع التدخل بالتزوير فى هذه العملية ، والدستور المصرى نص فى المادة ٨٨ على أن «يتم الاقتراع تحت إشراف أعضاء من هيئة قضائية» .

على أن التطبيق العملى لهذا النص لا يخرج عـــن تنظيـــم إشـــراف صورى للقضاء على العملية الانتخابية . إذ يقتصر الأمـــر علـــى اختيـــار

وزير العدل – وهو جزء من السلطة التنفيذية – عدد من القضاة لرئاسة اللجان العامة والرئيسية . أما رؤساء اللجان الفرعية وأعضاء اللجان فيختارون من العاملين فى الدولة .

ومثل هذا الإشراف يعتبر فى الحقيقة والواقع أمرا صوريا ليس له من قيمة حقيقية غير تشدق السلطة التنفيذية بأن هذه العمليات تمت تحت الإشراف القضائى وهو أمر غير صحيح .

وهو ما ذهبت إليه المحكمة الدستورية العليا فى حكمها بتاريخ ٨ يوليه سنة ٢٠٠٠ إلى أن «وحيث أنه على ضوء ما تقدم ، فإن الأهداف التى رمى الدستور إلى بلوغها بما تطلبه فى المادة ٨٨ منه أن يتم الاقتراع تحت اشراف أعضاء من هيئة قضائية تتحصل بجلاء وفق صريح عباراتها وطبيعة الموضوع الذى تنظمه والأغراض التى يتوخى تحقيقها من هذا الإشراف ، وما تكشف عنه الأعمال التحضيرية السالف الإشارة إليها فى إرساء ضمانة أساسية لنزاهة الانتخابات عن طريق ضمان سلامة الاقتراع وتجنب احتمالات الانحراف به عن حقيقته وهى أهداف تدعم الديمقراطية وتكفل مباشرة حق الانتخاب سليما غير منقوص أو مشوه موفيا بحكمة تقريره التى تتمثل فى أن تكون السيادة للشعب باعتباره وحده مصدر السلطات وهى بالتالى ضمان لحق الترشيح الذى يتكامل مع حق الانتخاب وبهما معا تتحقق ديمقراطية النظام ، وإذ يقوم النص الدستورى سالف الذكر على ضوابط محددة لا تنفلت بها متطلبات إنفاذه ومقتضيات إعماله فقد تعين على المشرع عند تنظيمه حق الانتخاب أن ينزل عليها وألا يخرج عنها بما مؤداه ضرورة أن يكفل هذا التنظيم لأعضاء الهيئات القضائية الوسائل اللازمة والكافية لبسطهم إشرافا حقيقيا وفعالا على الاقتراع . ولا محاجة فى القول بتعذر رئاسة أعضاء الهيئات القضائية للجان الفرعية لعدم كفاية عددهم ذلك أنه إذا

ما تطلب الدستور أمرا فلا يجوز التذرع بالاعتبارات العملية لتعطيل حكمه بزعم استحالة تطبيقه سيما وأنه لم يستلزم إجراء الانتخابات فى يوم واحد وإلا غدا الدستور بتقريره هذه الضمانة عابثا ولانحلت القيود التى يضعها سرابا»[١] .

واستجابة لمقتضيات هذا الحكم أصدر رئيس الجمهورية القرار بقانون رقم ١٦٧ لسنة ٢٠٠٠ ونظم الإشراف القضائى الكامل على العملية الانتخابية . واستلزم إجراء الانتخابات على مراحل متعددة .

الفرع الرابع

الفصل فى صحة العضوية

تنص المادة ٩٣ من الدستور على أن «يختص المجلس بالفصل فى صحة عضوية أعضائه . وتختص محكمة النقض بالتحقيق فى صحة الطعون المقدمة إلى المجلس بعد إحالتها إليها من رئيسه ويجب إحالة الطعن إلى محكمة النقض خلال خمسة عشرة يوما من تاريخ إحالته إلى محكمة النقض وبعرض نتيجة التحقيق والرأى الذى انتهت إليه المحكمة على المجلس للفصل فى صحة الطعن خلال ستين يوما من تاريخ عرض نتيجة التحقيق على المجلس . ولا تعتبر العضوية باطلة إلا بقرار يصدر بأغلبية ثلثى أعضاء المجلس» .

بعد الانتخابات ، يحدث أن يقدم بعض المرشحين طعونا فى صحة عضوية النواب الذين فازوا بعضوية المجلس . وهذه الطعون هى فى حقيقتها

---

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا بتاريخ ٨ يوليه ٢٠٠٠ فى الدعوى رقم ١١ لسنة ١٣ ق.د. الجريدة الرسمية – العدد ٢٩ مكرر ١٢ يوليه سنة ٢٠٠٠ السنة ٤٣ .

منازعات تستند إلى أسباب قانونية كالمنازعة فى توافر الشروط المتطلبة دستوريا فى المرشح . أو أخطاء حدثت فى العمليات الانتخابية المتعددة والمتشابكة وهى منازعات قانونية إذن تستند فى أساسها على خلاف فى تطبيق وإعمال النصوص القانونية . ومن ثم يكون من المنطقى إسناد هذه المهمة إلى جهة قضائية تفصل فيها على أن الدستور المصرى قد خالف هذا المنطق وعهد بالفصل فى صحة العضوية إلى مجلس الشعب . على أن تختص محكمة النقض بالتحقيق فى الطعون . وقد أثبت الواقع العملى أن المجلس لا يمكن أن يمارس هذه المهمة بحياد إذ أنه يتأثر بالاعتبارات الحزبية والأهواء السياسية . كما أنه يفتقد إلى الخبرة القانونية التى تستطيع أن تتبين صحة المنازعة من عدمها من الناحية القانونية .

وكم من الأمثلة التى لا تحصى ، تخلص فيها محكمة النقض بعد تحقيقها فى الطعن إلى بطلان الانتخاب ، وذلك لأسباب جوهرية تتصل ببطلان عمليات الفرز ، وينتهى المجلس فيها إلى قرار بصحة العضوية وهو فى ذلك لا تحركه إلا الأهواء السياسية والاعتبارات الحزبية .

والقضاء المصرى يدرك هذه الحقيقة ويعمل جاهدا على تقليص سلطة مجلس الشعب فى الفصل فى صحة عضوية أعضائه بحسبانه استثناء من الأصل العام الذى يقضى بأن القضاء هو الذى يختص بالفصل فى المنازعات وفى ذلك قضت محكمة القضاء الإدارى فى حكم حديث لها . «رغم الانتقادات الموجهة إلى مبدأ اختصاص هذه المجالس بالفصل فى صحة نيابة أعضائها باعتباره يتعارض مع مبدأ فصل السلطات لأن المجالس النيابية عند ممارستها لهذا الاختصاص إنما تفصل فى منازعات ترفع إليها إذ الطعون عبارة عن منازعات .. والفصل فى المنازعات من اختصاص السلطة القضائية ... كما أنه من أخطر الأمور أن يخول مجلس سياسى

وظيفة قضائية ، إذ من المتعذر - بحكم طبيعته - أن تسوده الحيدة وعدم التمييز الضروريان لمثل هذه الوظيفة ورغم كل ذلك فقد آثرت دساتير ما بعد سنة ١٩٥٢ أن يكون الاختصاص بالفصل فى صحة نيابة الأعضاء للمجلس النيابى نفسه»(١) .

وعلى ذلك فإن القضاء المصرى ذهب إلى تقرير مسئولية الدولة بالتعويض عن قرارات البرلمان بالفصل فى صحة العضوية وباتت أحكام المحاكم العادية فى مصر مستقرة على هذا الاتجاه . ومن أحدث أحكامها فى هذا الصدد حكم محكمة استئناف القاهرة، بجلسة ١٩٩٥/١/٣١ (٢)وفى هذا الحكم قضت المحكمة بإلزام كل من رئيس مجلس الشعب بصفته ووزير الداخلية بصفته بأن يؤديا إلى المستأنف مبلغ مائة ألف جنيه تعويضا أدبيا عما لحق به من أضرار نتيجة أخطاء أدت إلى بطلان عملية الانتخاب وحدوث أخطاء فى عرض التقرير بتحقيق محكمة النقض على مجلس الشعب(٣) .

---

(١) حكم محكمة القضاء الإدارى فى الدعوى رقم ٤٦٦ لسنة ٤٩ ق جلسة ٢٥ مارس ١٩٩٥ (غير منشور) .

(٢) حكمها فى الاستئنافين رقم ٩٧٩، ١٠٨٩ لسنة ١١١ ق جلسة ١٩٩٥/١/٣١ منشور فى مجلة آخر ساعة العدد رقم ٣١٤٦ بتاريخ ١٩٩٥/٢/٨ ص ١٢ .

(٣) فى تفصيل هذا الاتجاه للقضاء المصرى. راجع : مؤلفنا فى مسئولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية - ١٩٩٥ دار النهضة العربية ص ٦١ وما بعدها.

المطلب الثانى

ضمانات استقلال مجلس الشعب

قلنا فيما سبق أن أهم الضمانات التى تكفل للبرلمان استقلاله هـى أن يتشكل بطريقة ديمقراطية . فإذا كان البرلمان ثمرة انتخابات فاسدة أو مزورة فلا شك أنه سوف يكون من الضعف بحيث لا يستطيع أن يعصى للحكومـة أمرا، وينتهى به الحال لأن يكون أداة طيعة فى يدها تزين به وجه الاستبداد.

وينص الدستور عادة على العديد من الضمانات التى تكفل للمجلـس استقلاله تجاه السلطات الأخرى فى الدولة وخاصة السلطة التنفيذية ، ويكـون رد هذه الضمانات إلى نوعين: الأول يتعلق بشخص العضو وهى المكافـأة والحصانة وعدم المسئولية . أما الثانى فهو يتعلق بالعمل البرلمـانى وهـى القسم ، وحظر التعامل المالى مع الدولة ، وضـرورة التفـرغ للعضويـة ، واختصاص البرلمان بإسقاط عضوية أعضائه .

وعلى ذلك سوف نقسم هذا المطلب إلى فرعين نتناول فى :

الفرع الأول : الضمانات التى تتعلق بعضو البرلمان .

أما الفرع الثانى : فنبحث فيه الضمانات التى تتعلق بالعمل البرلمانى ذاته.

الفرع الأول

الضمانات التى تتعلق بعضو البرلمان

تتمثل هذا الضمانات فى المكافأة ، والحصانة البرلمانية ، وعدم المسـئولية . وذلك على الوجه التالى :

أولاً : المكافأة :

تنص المادة ٩١ من الدستور على أن يتقاضى أعضاء مجلس الشعب مكافأة يحددها القانون .

فالعمل فى البرلمان ليس عملاً تطوعياً ، وإنما هو بمقابل حتى يضمن تفرغ العضو له ويضمن له أيضاً حياة كريمة تليق به وتبعده عن المؤثرات الخارجية التى يمكن أن تؤثر فيه وذلك كجماعات الضغط وغيرها.

وإمعاناً فى استقلال المجلس عن الحكومة تطلب الدستور أن تحدد المكافأة بقانون يصدر من المجلس ذاته. فالحكومة ليست هى التى تحدد المكافأة وقواعد صرفها بل المجلس نفسه. ونظم القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شان مجلس الشعب فى المادة ٢٩ منه المكافأة البرلمانية فنص على أن: «يتقاضى عضو مجلس الشعب مكافأة شهرية قدرها خمسة وسبعون جنيهاً ويستثنى من ذلك رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم إذا كانوا أعضاء فى مجلس الشعب . وتستحق المكافأة من تاريخ حلف العضو اليمين».

ولا يجوز التنازل عنها أو الحجز عليها وتعفى من كافة أنواع الضرائب.

وعلى ذلك فإن المكافأة تخضع للأحكام الآتية:

١- تستحق للعضو بعد حلف اليمين. ومن ثم فلا يصح تعليقها إن كان ثمة شك فى صحة عضويته .

٢- أنها إجبارية فلا يجوز لعضو البرلمان أن يتنازل عنها قبل قبضها حتى ولو كان التنازل قد تم لصالح الدولة أو لصالح المجلس. على أنه يستطيع أن يتصرف فيها كما يشاء بعد قبضها .

٣- أنها معفاة من كافة الضرائب والرسوم، كما أنه لا يجوز الحجز عليها .

٤- أن أعضاء المجلس سواء فى أمر المكافأة والمميزات المالية الأخرى ومن ثم لا يصح التمييز بيع الأعضاء فى المكافأة لأى سبب. على أن رئيس مجلس الوزراء والوزراء لا يستحقون المكافأة إذا كانوا أعضاء فى المجلس ويتقاضى عضو المجلس المكافأة بالإضافة إلى راتبه وبدلاته وعلاواته المقررة لوظيفته إن كان من العاملين فى الدولة أو فى القطاع العام وذلك حسب ما تقضى به المادة ٢٤ من قانون مجلس الشعب إذا كان عضو مجلس الشعب ، عند انتخابه من العاملين فى الدولة أو القطاع العام ، يتفرغ لعضوية المجلس ويحتفظ له بوظيفته أو عمله وتحتسب مدة عضويته فى المعاش أو المكافأة ، ويكون لعضو المجلس فى هذه الحالة أن يتقاضى المرتب والبدلات والعلاوات المقررة لوظيفته وعمله الأصلى من الجهة المعين بها طوال مدة عضويته .

وقد يبدو أن مبلغ المكافأة ضئيل للغاية ، ولا يتناسب مع عضو البرلمان على أن هذا الانطباع يتلاشى إذا علمنا أن المكافأة لا تقتصر على المبلغ الذى حدده القانون ، فالمجلس يستطيع بطرق كثيرة أن يزيد فيها . ذلك أن مجلس الشعب يستقل بتحديد موازنته. فهى تدرج رقماً واحداً ويستقل المجلس بعد ذلك بالتصرف فيها. وتنص المادة ٣٠ من قانون مجلس الشعب: «وتبين لائحة المجلس التسهيلات الأخرى التى يقدمها لأعضائه لتمكينهم من مباشرة مسئولياتهم» .

هذا عن أعضاء المجلس فماذا عن رئيس المجلس ووكيليه؟

تنص المادة ٣١ من قانون مجلس الشعب رقم ٣٨ لسنة ٧٢ على أن: «يتقاضى رئيس مجلس الشعب مكافأة مساوية لمجموع ما يتقاضاه نائب رئيس الجمهورية ولا يجوز الجمع بينها وبين مكافأة العضوية وبين ما قد يكون مستحقاً له من معاش من خزانة عامة» .

أما بالنسبة لوكيلى المجلس فإن المادة ٣٣ من ذات القانون تنص على أن: «يتفرغ من ينتخب وكيلاً للمجلس لمهام الوكالة، ويطبق في شأنه حكم المادة ٢٤ إذا كان من العاملين فى الدولة أو القطاع العام.. ويتقاضى وكيل المجلس بدل التمثيل المقرر للوزراء وتسرى عليه أحكامه. ولا يجوز الجمع بين هذا البدل وما قد يكون مقرراً لوظيفته أو عمله الأصلى من بدلات .

والمادة ٢٤ المشار إليها تنص على إنه إذا كان عضو مجلس الشعب عند انتخابه من العاملين فى الدولة أو فى القطاع العام يتفرغ لعضوية المجلس ويحتفظ له بوظيفته أو عمله وتحتسب مدة عضويته فى المعاش أو المكافأة ويكون لعضو مجلس الشعب فى هذه الحالة أن يتقاضى المرتب والبدلات والعلاوات المقررة لوظيفته وعمله الأصلى من الجهة المعين بها طوال مدة عضويته .

ثانياً: عدم مسئولية عضو البرلمان :

تنص المادة ٦٨ من الدستور على أنه لا يؤاخذ أعضاء مجلس الشعب عما يبدونه من الأفكار والأراء فى أعمالهم فى المجلس أو فى لجانه.

وعلى ذلك فإن عضو البرلمان غير مسئول عن أعماله داخل البرلمان أو فى لجانه . وهى قاعدة أصولية تنص عليها الدساتير المقارنة وذلك بهدف توفير الحرية والطمأنينة للنائب، وهو يمارس عمله البرلمانى ،

فلو أن النائب استشعر محاسبته على ما قد يبديه من أفكـــار أو أراء داخـــل المجلس أو فى لجانه لآثر السلامة ورفض التدخل برأيه فى المناقشات أو فى انتقاد الحكومة . وعلى ذلك فإن هذه القاعدة تجد أساسها فى ضرورة استقلال النائب وكفالة حسن قيامه بواجبه على أنه ينبغى بيان نطـــاق تطبيـــق هـــذه القاعدة وتحديد الآثار التى تترتب عليها .

١- نطاق تطبيق قاعدة عدم مسئولية النائب :

قاعدة عدم مسئولية النائب تتحدد بنطاق مكانى وآخر موضوعى. أمـــا عن النطاق المكانى فهى تشمل كل الأعمال البرلمانية التى أتاها النائب داخل البرلمان أو فى لجانه ، وعلى ذلك فهى تشمل الأفكار والآراء التـــى يبديـــها النائب فى قاعات المجلس أو فى أحد مكاتبه أو فى لجانه، وقد يكون انعقـــاد هذه اللجان داخل المجلس أو خارجه كلجان التحقيق أو تقصـــى الحقـــائق أو غيرها، ومن ثم إذا كان العمل خارج نطاق المجلس، كأن سب أحداً وهو فـــى طريقه إلى المجلس فلا تلحقه قاعدة عدم المسئولية وذلك يتفق والهدف مـــن تقرير هذه القاعدة . كما أنه يتفق واعتبار هذه القاعدة استثناء مـــن الأصـــل العام والذى يقضى بمسئولية الشخص عن أقواله وأفكـــاره. وقـــاعدة عـــدم مسئولية النائب تتقيد أيضاً بنطاق موضوعى. إذ أنها تمثل حصانة موضوعية يقتصر على الأفكار والآراء التى يبديها عضو البرلمان داخل المجلس أو فى لجانه. ومن ثم فهى لا تشمل الأفعال التى تؤدى إلى إيـــذاء الآخريـــن كـــأن يضرب أو يقتل زميلاً له داخل المجلس أو فى لجانه فذلك أمر لا يدخل فـــى نطاق قاعدة عدم المسئولية المنصوص عليها فى المادة ٩٨ من الدستور .

على أنه يجب الأخذ فيما نرى بتفسير واسع لكلمتى الآراء والأفكـــار فهى تشمل مثلاً إلقاء الأوراق أو تمزيقها إعلاناً لرفض موضوعها، ومن ثـــم

فهذه الحصانة الموضوعية تشمل كل تعبير عن الرأى بأى صورة من الصور طالما أنه لم يصاحبه اعتداء أو عنف وقع على أحد أعضاء المجلس أو أحد العاملين فيه .

٢- أثار قاعدة عدم مسئولية النائب:

تتمثل هذه الآثار فيما يلى :

١- قاعدة عدم مسئولية النائب عن أفكاره وآرائه داخل المجلس أو فى لجانه تشمل كل أنواع المسئولية سواء تعلقت بالمسئولية الجنائية، فلا تستطيع النيابة العامة أو أحد الأفراد عن طرق الادعاء المباشر أن يلاحق النائب عما قال وأبدى من فكر ورأى ، أو بالمسئولية المدنية فلا يستطيع المضرور من قول النائب أو رأيه أن يلجأ إلى القضاء طالباً تعويضا . أو المسئولية التأديبية فلا يصح للمجلس نفسه أن يؤاخذ العضو عما أبدى من رأى أو قول داخل المجلس أو فى لجانه[1] . فنص الدستور (المادة ٩٨) صريح فى عموميته لعدم المؤاخذة .

والمسئولية التأديبية هى مؤاخذة للعضو عما أبداه من رأى أو فكر داخل المجلس أو فى لجانه والقول بها أمر يتعارض مع نص الدستور .

٢- أن قاعدة عدم مسئولية النائب عن أفكاره وآرائه ذات أثر مطلق فهى تنفى عن الفعل صفة الجريمة. ومن ثم لا يجوز مؤاخذته بعد زوال صفته كعضو فى البرلمان سواء بإسقاط العضوية أو إبطالها بعد الفصل فيها أو بانتهاء مدته الدستورية.

---

(١) عكس ذلك مصطفى أبو زيد فهمى - المرجع السابق ص ٥٧٨ ، حيث يرى أن المسئولية التأديبية يمن أن تقوم أما مجلس الشعب ذاته. ومن هذا الرأى ماجد الحلو المرجع السابق ص ٣٠١.

٣- أن هذه القاعدة تتصل بالنظام العام فهى ليست ميزة مقررة للعضو يستطيع أن يتنازل عنها فهى تقررت للعضو لكفالة استقلاله فى ممارسة أعماله البرلمانية.

٤- عدم مسئولية النائب عن آرائه وأفكاره داخل المجلس أو فى لجانه لا ترتب عدم مسئولية البرلمان عن أعماله . فقد ذهب البعض إلى تبرير عدم مسئولية الدولة عن أعمال البرلمان قياساً على مبدأ عدم مسئولية أعضائه عما يبدونه من آراء وأفكار داخل المجلس أو أثناء عمل لجانه المختلفة وذلك ضماناً لاستقلالهم، فما دام العضو لا يسأل عن أعماله فيكون من الأولى ألاَّ يسأل البرلمان ككل عن مجمل أعماله (١).

وهذا القول مردود من وجهين : الأول أن عدم مسئولية عضو البرلمان منصوص عليه فى الدستور لم يرد نص مقابل يقرر عدم مسئولية البرلمان عن أعماله .

الثانى : أن يقرر عدم مسئولية عضو البرلمان عنا يبديه من آراء وأفكار بين جنبات المجلس إنما شرع لتحقيق غاية معينة ألا وهى ضمان استقلال عضو البرلمان تجاه السلطة التنفيذية حتى يستطيع أن يمارس دوره والقول بعدم مسئولية الدولة عن أعمال البرلمان قياساً على عدم مسئولية أعضائه بدعوى كفالة استقلاله فى مواجهة سلطات الدولة الأخرى أمر لا يحقق هذا الاستقلال ، إنما يتحقق هذا الاستقلال بسلامة انتخابه، وحقه فى الاجتماع من تلقاء نفسه واستقلاله فى وضع نظامه الداخلى، وتنظيم كيفية

---

(١) قال بهذا التبرير بعض الاتجاهات الفقهية فى فرنسا ومصر فى ذلك راجع مؤلفنا - مسئولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية - المرجع السابق ص ١٨ وما بعدها .

عمل لجانه واستقلاله فى وضع ميزانيته، إلى غيرها من الوسائل التى عــادة ما تنص عليها الدساتير.[١]

ثالثاً: الحصانة البرلمانية :

تنص المادة ٩٩ من الدستور على انه لا يجوز فى غير حالة التلبـس بالجريمة اتخاذ أية إجراءات جنائية ضد عضو مجلـس الشـعب إلا بـإذن سابق من المجلس وفى غير دور انعقاد المجلس يتعيـن أخـذ إذن رئيـس المجلس . ويخطر المجلس عند اول انعقاد له بما اتخذ من أجراء .

تنظم هذه المادة ضمانة إجرائية ليس لها أى تأثير علـى موضـوع الجريمة المنسوبة إلى النائب . وذلك على خلاف ما تقضى به المادة ٩٨ من الدستور والتى تقرر قاعدة موضوعية تنفى صفة الجريمة عن الفعل المسـند إلى النائب على الوجه الذى بيناه .

وسوف نبين نطاق هذه الحصانة والآثار التى تترتب عليها.

١- نطاق هذه الحصانة :

كما قلنا تتعلق هذه الحصانة بالإجراءات الجنائية التى يمكن أن تتخـذ ضد العضو مدة نيابته. وقد حظرت المادة ٩٩ من الدستور – سابق الإشـارة إليها – اتخاذ أية إجراءات جنائية ضد عضو مجلس الشعب إلا بإذن المجلس فإن كان المجلس فى غير دور انعقاده يتعين أخذ إذن رئيس المجلس وعليـه أن يحيط المجلس عند أول انعقاد له بما اتخذ من إجراء . والإجراءات الجنائية التى حظر النص اتخاذها هى كل إجراء من إجراءات التحقيق أو المحاكمة بما فى ذلك التفتيش ، والقبض ، والحبس أو حتى مجرد الاستدعاء لسماع أقواله .

---

(١) مؤلفنا – مسئولية الدولة – المرجع السابق ص ١٩ .

على أن هذه الحصانة الإجرائية لا تسرى فى حالتين.

أ- الدعاوى المدنية : فالنص يحدد الإجـراءات المحظـورة «أيـة إجراءات جنائية» ومن ثم فإن إجراءات التقاضى أمام المحـاكم المدنيـة لا تدخل فى نطاق هذه الحصانة الإجرائية.

ب- حالة التلبس بالجريمة : فهنا لا تسرى الحصانة وذلك لصريـح نص الدستور فى المادة ٩٩ منه إذ أن حالة التلبس بالجريمة فيـها ظـاهرة وشبة الكيد فى إجراءات الاتهام والتحقيق غير قائمة فالمتهم يحمل بين يديـه أدلة اتهامه، وعلى ذلك فإن العضو الذى يضبط فى حالة تلبس تتخـذ ضـده الإجراءات الجنائية مثله كمثل المواطن العادى سواء بسواء. بل إن المجلـس قد يرى فى تلبسه بالجريمة فقدا للثقة والاعتبار ويسقط العضوية عنه إذا مـا توافرت موجبات المادة ٩٦ من الدستور .

ج – الحصانة الإجرائية تتعلق بالإجراءات الجنائية ، ومن ثم فـهى لا تشمل عدم تنفيذ الأحكام التى تصدر على العضو فهذه الحالة تفـترض أن الشخص اتخذت ضده إجراءات جنائية بصدد جريمة معينة وقبل الحكم فيـها أصبح عضوا فى المجلس ، فإذا حكم عليه فإن هذه الحصانة لا تمنـع مـن تنفيذ الحكم . بل إن الحكم قد يفقده الثقة والاعتبار .

٢ – آثار الحصانة الإجرائية :

يترتب على الحصانة الإجرائية ما يلى:

أ- تؤدى إلى تأجيل اتخاذ الإجراءات الجنائية ضد عضـو مجلـس الشعب إلى حين استئذان المجلس وموافقته إذا كان فى دور الانعقاد ومن ثـم فإن هذه الحصانة لا تنفى صفة الجريمة عن الفعل المنسـوب إلـى عضـو البرلمان . وذلك خلاف الحصانة الموضوعية المقررة فى المادة ٩٨ . ومـن

ثم فإنه حتى إذا لم يأذن المجلس أو رئيسه حسب الأحوال فيمكن اتخاذ الإجراءات ضده - بعد زوال صفة العضوية عن النائب سواء بإسقاطها أم بإبطالها أم انتهاء الفصل التشريعي.

ب- الحصانة الإجرائية شأنها شأن الحصانة الموضوعية تتصل بالنظام العام . ومن ثم لا يجوز للعضو أن يتنازل عنها إلا بإذن من المجلس. فإذا طلب العضو من المجلس رفع الحصانة عنه لكي يجلي وقفه من الاتهامات الموجهة له ، ولم يوافق المجلس فيجب أن يلتزم بقرار المجلس .

ج - إذن المجلس أو رئيسه حسب الأحوال برفع الحصانة عن العضو لاتخاذ الإجراءات الجنائية ضده بصدد موضوع معين يتقيد بما ورد في الإذن من وقائع ولا يتعداه إلى أمور أخرى بالغ ما بلغت خطورتها . ما دام أنها لا تتصل بالموضوعات المأذون باتخاذ الإجراءات الجنائية بصددها.

تبقى لنا كلمة عن الحصانة الإجرائية وذلك لكونها تمثل استثناء خطيرا يتمتع به عضو المجلس النيابي ، وتهدف إلى منع السلطة التنفيذية من الكيد لعضو البرلمان واستدعائه بين الحين والآخر للتحقيق معه أو للتلفيق له لعلها تأمن جانبه وترهبه بسلطانها . وهي عندما تسعى لتحقيق هذا الهدف فإنها تحقق استقلال الأعضاء وهو أمر مطلوب حتى يستقيم المجلس في أداء مهمته ، ويجب أن ترتبط بهذا الهدف ارتباط العلة بالمعلول والسبب والمسبب.

على أن المتابع لنشاط مجلس الشعب يلحظ بصورة كبيرة أنه أصبح في عضويته مطمعا لذوي النشاط المشبوه من تجار المخدرات والمتاجرين بأقوات الشعب مما يؤدي إلى إفساد العضوية البرلمانية . وقد أثبتت الممارسات العملية للمجلس أنه دائما ما يسرع في رفع الحصانة عن

الأعضاء الممثلين لأحزاب المعارضة ويتباطأ فى ذلك بالنسبة لأعضاء الحزب الحاكم الذين يشكلون أغلبية المجلس العددية ومن ثم نرى إسناد الفصل فى مسألة اتخاذ الإجراءات الجنائية حيال العضو إلى المحكمة الدستورية العليا فلها وهى جهة قضائية مستقلة أن تتبين أدلة الاتهام وتقدرها وتبحث فى مدى كيديتها فإن انتفت هذه الكيدية فإن متابعة الإجراءات يصبح أمرا لازما . فلا يصح أبدا أن تكون عضوية البرلمان ملاذا للمجرمين وأمانا تجار المخدرات.

الفرع الثانى

الضمانات التى تتعلق بالعمل البرلمانى

تتمثل هذه الضمانات فيما يلى : القسم ، حظر التعامل المالى مع الدولة ، وضرورة التفرغ للعضوية ، واستقلال مجلس الشعب بتنظيمه الداخلى ، واختصاص البرلمان بإسقاط العضوية .

أولا القسم :

تنص المادة ٩٠ من الدستور على أن يقسم عضو مجلس الشعب أمام المجلس قبل أن يباشر عمله اليمين الآتية «أقسم بالله العظيم أن أحافظ مخلصا على سلامة الوطن والنظام الجمهورى وأن أحترم الدستور والقانون» .

فاليمين يمثل ضمانة من حيث كونه يستحضر ضمير العضو لكى يمارس مهامه بشرف وبإخلاص وان يكون هدفه سلامة الوطن واستقراره والحفاظ على نظامه ومصالح الشعب والدستور والقانون.

ثانيا : حظر التعامل المالى مع الدولة :

تنص المادة ٩٥ من الدستور على أن «لا يجوز لعضو مجلس الشعب أثناء عضويته أن يشترى أو يستأجر شيئا من أموال الدولة أو أن يؤجرها أو يبيعها شيئا من أمواله أو أن يقايضها عليه، أو أن يبرم مع الدولة عقدا بوصفه ملتزما أو موردا أو مقاولا » .

ولا شك أن حظر التعامل المالى مع الدولة يمثل ضمانة أساسية لاستقلال أعضاء المجلس وكفالة نزاهة العمل البرلمانى. فقد يجنح بالعضو خيال مريض نحو الإثراء الحرام من أموال الدولة حين يتعاقد معها على تصرف معين أيا كان موضوعه. ويتخيل أنه وقد أصبح قريبا من أهل الحكم أن يحصل على المال العام بهذه الطريقة. كما أنه يوصد الباب أمام محاولة الأجهزة التنفيذية استمالة العضو بتعاقدات معينة حتى تأمن جانبه وهى فى حقيقتها تمثل رشوة مستترة تهدف إلى تعطيل العمل الرقابى للعضو الذى يستطيع أن يمارسه على هذه الأجهزة.

وعلى ذلك نرى أن ما تقرره المادة ٢٧١ من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب والتى تقضى بأن الحظر الوارد بالمادة ٩٥ من الدستور لا يسرى على التعاقد الذى يتم طبقا لقواعد عامة تسرى على الكافة . يصطدم ونص الدستور والذى يحظر بصفة عامة أى تعامل بين عضو مجلس الشعب وبين الدولة. كما أن الغاية من الحظر تكمن فى الحيلولة بين مركز العضو النيابى وبين التعاقد مع الدولة حتى لا يستغل عضويته النيابية لأغراض تتنافى مع المصلحة العامة وهو أمر يمكن أن يتحقق حتى مع عمومية قواعد التعاقد .

وفى ذلك تقول الجمعية لقسمى الفتوى والتشريع بجلسة ٥ ديسمبر ١٩٩٠ ملف رقم ١٩٧١/١/٧ فنص المادة ٩٥ صريح فى معناه ودلالته

واضح فى حكمه من عباراته وما سيقت له ، وهو صدر عن نظر الدستور فى ريبة إلى هذه البيوع والإيجارات والمناقصة والالتزام والتوريد والمقاولة من قبلهم من الدولة فأراد درأها عنهم فحظرها كلية وعلى أى صورة سواء كانت بثمن المثل أو القيمة الحقيقية إبعاداً لهم عن الشبهة وتنزيهاً عن الظن وهذا أزكى لهم وأكفل بقيامهم بواجبات عضويتهم وعدم الإفادة خلال مدة عضويتهم من أية منفعة شخصية نتيجة لها أو تكون مظنه لذلك وأن فى ذلك لتوطيد بالثقة العامة بهم. وان ما جاء بالمادة ٢٧١ من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب .. لا يعتد به ويعول عليه فى إجازة ما حظره الدستور ونص عليه صراحة فى المادة ٩٥ منه مما يجب التزامه وعدم تعدى حدوده.[١]

ثالثاً: التفرغ للعضوية وحالات عدم الجمع :

تنص المادة ٨٩ من الدستور على أنه "يجوز للعاملين فى الحكومة وفى القطاع العام أن يرشحوا أنفسهم لعضوية مجلس الشعب ، وفيما عدا الحالات التى يحددها القانون يتفرغ عضو مجلس الشعب لعضوية المجلس، ويحتفظ له بوظيفته أو عمله وفقاً لأحكام القانون.

ونظم قانون مجلس الشعب أحكام التفرغ للعضوية وحالات عدم الجمع بين عضوية المجلس والوظائف أو المهام النيابية الأخرى.[٢] وذلك على الوجه التالى:

---

(١) راجع بالتفصيل مؤلفنا فى المناقصات العامة دراسة مقارنة فى القانون المصرى والفرنسي وقانون اليونسترال - ٢٠٠٢ - الطبعة الثانية - دار النهضة العربية - ص٢٩ .

(٢) فى تفصيل ذلك راجع : فتحى فكرى - جواز الجمع بين العضوية البرلمانية والوظائف والأنشط الأخرى - ١٩٩٤ .

١- حالات عدم الجمع :

نصت المادة ٢٢ من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ على أن « لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الشعب وعضوية المجالس الشعبية المحلية. كما لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الشعب ووظائف العمد والمشايخ أو عضوية اللجان الخاصة بها ».

كما نصت المادة ٢٠٠ من الدستور بعد تعديله سنة ١٩٨٠ على أنه « لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الشورى ومجلس الشعب » ومرد هذه النصوص هو حرص المشرع على عدم ازدواج الصفة النيابية لعضو مجلس الشعب، ولأنه لن يكون قادراً على الوفاء بمتطلباته والتزامات هذه المهام إن هى اجتمعت. ورتب القانون على انتخاب العضو (أو تعيينه) فى مجلس الشعب اعتباره متخلياً مؤقتاً عن عضويته الأخرى أو وظيفته بانقضاء شهر من تاريخ الفصل بصحة عضويته بمجلس الشعب إذا لم يبد رغبته فى الاحتفاظ بعضويته الأخرى أو وظيفته.

وإلى أن يتم التخلى نهائياً لا يتناول العضو سوى مكافأة عضوية مجلس الشعب . المادة ٢٣ من قانون مجلس الشعب.

٢- التفرغ للعضوية :

تنص المادة ٢٤ من قانون مجلس الشعب على أنه "إذا كان عضو مجلس الشعب ، عند انتخابه من العاملين فى الدولة أو فى القطاع العام يتفرغ لعضوية المجلس ويحتفظ له بوظيفته أو عمله وتحتسب مدة عضويته فى المعاش أو فى المكافأة ، ويكون لعضو مجلس الشعب فى هذه الحالة أن يقتضى المرتب والبدلات والعلاوات المقررة لوظيفته وعمله الأصلى من الجهة المعين بها طوال مدة عضويته. ولا يجوز مع ذلك أثناء مدة

عضويته بمجلس الشعب أن تقرر له أية معاملة أو ميزة خاصة فى وظيفته أو عمله الأصلى .

وهذا الحكم منطقى ، ذلك أن عضوية المجلس من الأهمية بحيث يتقرر تفرغ العضو لممارستها على أكمل وجه. كما أن جانباً كبيراً من نشاط العضو فى المجلس هو مراقبة الحكومة ، والذى هو فى الأصل موظف لديها فى أحد دواوينها أو شركاتها، وإن لم يكفل له القانون تفرغاً يمثل له فى الحقيقة حماية من التأثر برؤسائه الذين من المفترض أن يكون عليهم رقيباً.

ولذلك نص القانون على أنه لا يخضع عضو مجلس الشعب فى الحالة المنصوص عليها فى المادة السابقة لنظام التقارير السنوية فى جهة وظيفته أو عمله الأصلى. وتجب ترقيته بالأقدمية عند حلول دوره فيها، أو إذا رقى بالاختيار من يليه فى الأقدمية، كما لا يجوز اتخاذ إجراءات تأديبية ضد أحد أعضاء المجلس من العاملين فى الدولة أو القطاع العام بسبب أعمال وظيفته أو عمله، أو إنهاء خدمته بغير الطريق التأديبى، إلا بعد موافقة المجلس طبقاً للإجراءات التى تقرره لائحته الداخلية (المادة ٢٥ من قانون مجلس الشعب) وبهذا التنظيم فإن المشرع أراد أن يحول بين عضو البرلمان وبين أن ينشغل بعمله أو ينشغل عليه. فحقه فى وظيفته وعلاواته وترقياته محفوظ ولا يجوز الانتقاص منه. كما أنه حرم عليه أن ينتفع بميزة خاصة وذلك منعاً لاستغلال عضوية البرلمان فى تحقيق منافع خاصة .

على أن المادة ٢٧ من قانون مجلس الشعب قد نصت على استثناء بعض الفئات من وجوب تفرغهم فنصت على أن "يجوز للمجلس بناء على طلب مكتبه ، لاعتبارات تقتضيها المصلحة العامة ، أن يستثنى من التفرغ لعضوية المجلس كل الوقت أو بعضه" .

أ- مديرى الجامعات ووكلائها وأعضاء هيئات التدريس والبحوث فيه ومن فى حكمهم من العاملين فى الوزارات والهيئات العامة والمؤسسات العامة التى تمارس نشاطاً علمياً.

ب- رؤساء مجالس إدارة الهيئات العامة والمؤسسات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لها.

ج - الشاغلين لوظيفة من وظائف الإدارة العليا بالحكومة ووحداتها المحلية والهيئات العامة والمؤسسات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لها.

وفى الحقيقة نرى أن التفرغ للعضوية أولى وأجدر نظراً لخطورة المهمة التى يضطلع بها العضو فى البرلمان. مما يوجب أن يتفرغ لأداء العمل على خير وجه، فالبرلمان يمثل الشعب ويمسك بين يديه مستقبل أمة فليس أقل من أن يتفرغ العضو لممارسة هذه المهمة.

وتكاد المادة ٢٧ سالفة الذكر من قانون مجلس الشعب أن تنسف القاعدة العامة التى نصت عليها المادة ٨٩ من الدستور والمادة ٢٤ من هذا القانون لكثرة الاستثناءات التى أوردتها على هذه القاعدة، والتى نرى وجوب أن تكون مطلقة.

رابعاً: اختصاص البرلمان بإسقاط العضوية :

نصت المادة ٩٦ من الدستور على أنه « لا يجوز إسقاط عضوية أحد أعضاء المجلس إلا إذا فقد الثقة والاعتبار أو فقد أحد شروط العضوية أو صفة العامل أو الفلاح التى انتخب على أساسها. أو أخل بواجبات عضويته، ويجب أن يصدر قرار إسقاط العضوية من المجلس بأغلبية ثلثى أعضائه ».

وينظم الدستور المصرى بمقتضى هذا النص إسقاط العضوية فى حالتين:

الحالة الأولى: فقد الثقة والاعتبار أو فقد أحد شروط العضوية أو صفة العامل أو الفلاح التى انتخب على أساسها، وهذه الحالة تستوجب إسقاط العضوية عن العضو الذى انسحب عنه شرط من شروط العضوية أو فقد الثقة والاعتبار وذلك بالحكم عليه فى جريمة مخلة بالشرف والاعتبار وذلك إذا كانت إجراءاتها قد اتخذت حياله قبل انتخابه عضواً بالمجلس أو ضبط فى حالة تلبس بارتكابها.

أو فقد أحد شروط الترشيح لمجلس الشعب كأن تجنس بجنسية أجنبية تاركاً جنسيته المصرية، أو يتضح بعد انتخابه أنه لا يجيد القراءة والكتابة أو أنه قد تهرب من أداء الخدمة العسكرية. وإذا كان للمجلس أن يبادر من تلقاء نفسه بالتحقق من شروط العضوية، فإذا ما تبين له نقص فى هذه الشروط أو أن المستندات المقدمة للترشيح كانت مزورة فإنه يسقط العضوية عن هذا العضو ولكل ذى مصلحة أن يطعن فى العضوية أمام المجلس وذلك وفقاً للإجراءات التى تحددها المادة ٩٣ من الدستور والتى سبق بيانها – وهذه المصلحة تثبت للشخص الذى تتوافر له صفة الناخب فى ذات الدائرة، كما تتوافر هذه الحالة إذا تغيرت صفة العضو من عامل أو فلاح إلى فئات، وذلك اتساقاً مع الدستور الذى يقضى بان يكون نصف أعضاء المجلس من العمال والفلاحين ذلك أنه من أثار هذا الشرط أنه يمكن تصور أن يكون المجلس كله عمال وفلاحين ولا يمكن تصور العكس . فلا يصح أن يكون أكثر من نصفه فئات. ونرى أنه يمكن القول بتعليق إسقاط عضوية من تغيرت صفته من عامل أو فلاح إلى فئات على توافر نسبة الـ ٥٠% عمال وفلاحين داخل المجلس، فإن كان يترتب على تغيير هذه الصفة إخلال بها فيتعين إسقاط العضوية وإلا فلا يجوز هذا الإسقاط. وهو تفسير قد يخالف ظاهر النص إلا أنه يتفق مع الحرص على حسن تشكيل المجلس.

أما الحالة الثانية : التى تؤدى إلى إسقاط العضوية وفقاً لنص المادة ٩٦ من الدستور هى حالة إخلال العضو بواجبات العضوية، وفى الحقيقة فإن هذه الحالة من السعة بحيث أنها تشمل كل ما يمكن نسبته إلى العضو، فهى لم تشترط مثلاً الإخلال الجسيم أو الإخلال الذى يؤدى إلى ارتكاب جريمة أو غير ذلك. وذلك على خلاف الحالة الأولى التى تتقيد بفقد الثقة والاعتبار أو فقد شرط من شروط العضوية وهى أمور يسهل تقديرها بمعيار منضبط، أما الإخلال بواجبات العضوية فهو فى تحديده يفتقر إلى هذا المعيار.

ولا يغنى فى ذلك القول بأن إسقاط العضوية وفقاً لنص المادة ٩٦ تشترط موافقة ثلثى أعضاء مجلس الشعب فذاك لا يمثل ضمانة بحال لأن المجلس يتكون من حزب مسيطر سيطرة شديدة ولا تمثل الأحزاب الأخرى فيه أو المستقلين إلا بعدد قليل من الأعضاء قد لا يتجاوز خمس أعضاء المجلس فى أحسن الفروض.

وقد أسقطت العضوية عن بعض أعضاء المجلس استناداً إلى توافر هذه الحالة. على الرغم من أن موجباتها لم تتحقق أبداً .

المطلب الثالث

اختصاصات مجلس الشعب

تنص المادة ٨٦ من الدستور على أن «يتولى مجلس الشعب سلطة التشريع ، ويقر السياسة العامة للدولة والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، والموازنة العامة للدولة، كما يمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية» وذلك كله على الوجه المبين فى الدستور.

وعلى ذلك يتضح أن مجلس الشعب يمارس وظيفة تشريعية ومالية وأخرى رقابية. كما أن الدستور نص على كيفية ممارسة المجلس لاختصاصاته، وسوف نرجئ دراسة الوظيفة الرقابية للمجلس إلى حين تناول العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية. ومن ثم نقسم هذا المطلب إلى فرعين على الوجه التالى:-

الفرع الأول: الاختصاص التشريعى والمالى لمجلس الشعب.

الفرع الثانى: كيفية ممارسة مجلس الشعب لاختصاصاته.

الفرع الأول

الاختصاص التشريعى والمالى لمجلس الشعب

أولاً: الاختصاص التشريعى :

يمثل الاختصاص التشريعى جانباً أساسياً من نشاط مجلس الشعب. فهو الذى يتولى أساساً سلطة التشريع، وإذا خول القانون سلطة أخرى أن تمارس بعض الاختصاصات التشريعية، وذلك مثل رئيس الجمهورية على الوجه الذى سبق وبيناه. فإن ذلك يعد استثناء من الأصل الذى يقضى باختصاص مجلس الشعب بالتشريع. وعملية التشريع أصبحت صناعة معقدة، وهى كذلك نظراً لتعقد العلاقات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية فى المجتمع الحديث. ومن ثم يجب الاعتراف بأنها صناعة تحتاج إلى مهارة وفن للقائمين عليها. هذه المهارة يجب أن تحيط بالظروف الواقعية والقانونية السائدة فى المجتمع من كافة نواحيها سواء السياسية أم الاجتماعية أم الاقتصادية وبقدر توافر هذه المهارة بقدر ما يصدر التشريع متسقاً مع هذا الواقع. مما يكفل للقانون

الصادر عن السلطة التشريعية قناعة اجتماعية لدى المخاطبين به وذلك كاف وحده لضمان تطبيقه سليماً.

ولن تأتى هذه المهارة للمجلس التشريعى إلا إذا تشكل بطريقة ديموقراطية وكفلت له ضمانات استقلاله عن السلطة التنفيذية. وكان أعضاؤه على قدر من الكفاءة يؤدى إلى فهم دور التشريع ووظيفته فى المجتمع. ففقدان هذه العناصر كلها أو بعضها يؤدى بالضرورة إلى فقدان المجلس التشريعى لهذه المهارة أو جانباً منها . وهو يؤثر بالضرورة على وظيفة التشريع فى المجتمع، ومدى توافر الرضاء الشعبى عن القوانين التى تصدر عن هذه الهيئة.

فعدم استقلال المجلس عن الحكومة يؤدى به أن يكون أداة طيعة فى يد الحكومة تحسم به خصومتها السياسية مع القوى الأخرى الموجودة فى المجتمع.

وهو ما ينحرف بغرض التشريع والذى يهدف أساساً إلى تنظيم العلاقات التى تنشأ بين الأفراد فى المجتمع، وعدم كفاءة أعضائه يؤدى إلى صدور التشريع بصورة لا تكفل الرضاء الشعبى عن هذه القوانين وهو أمر يطعن المجلس فى سند نيابته باعتباره وكيلاً عن الشعب يستمد من سيادته اختصاصه وسلطانه.

هذه مقدمة أساسية رأينا أن نقدم بها بياننا لاختصاص مجلس الشعب التشريعى والذى يمارسه المجلس عن طريق اقتراح مشروع القانون ومناقشته وإقراره والموافقة عليه. ثم إن المجلس له أن يعيد النظر فى مشروع القانون إن اعترض عليه رئيس الجمهورية وفقاً لنص المادة ١٠٨ ،

١٤٧ من الدستور، وهو ما سبق الحديث عنهما عند بيان الدور التشـــريعى لرئيس الجمهورية .

١- اقتراح مشروع القانون :

تنص المادة ١٠٩ من الدستور على أن «لرئيـــس الجمهوريـــة ولكـــل عضو من أعضاء مجلس الشعب حق اقتراح القوانين» .

ومن ثم فإن اقتراح مشروع القانون حق كفله الدستور لكل عضو مـــن أعضاء المجلس. على أنه يثور تساؤل، هل يجب أن يكون مشروع الاقتراح بقانون مصاغا على هيئة مواد قانونية؟ هذا ما يفهم من نص المادة ١٠٩مـــن الدستور إذ أنها نصت على اقتراح القوانين، وليس اقتراح فكرة القانون.

على أننا نعتقد أنه يجب تفسير الاقتراح بمعنى واســـع بحيـــث يشـــمل اقتراح مشروع القانون فى صورة صياغة لمواد قانونية أو فى صورة أفكـــار محددة تستدعى ضرورة ضبطها من ناحية الصياغة القانونية ، ولذلك نصـــت المادة العاشرة بعد المائة الأولى من نصوص الدستور على أن «يحال كـــل مشروع قانون إلى إحدى لجان المجلس لفحصه وتقديم تقرير عنه، على أنـــه بالنسبة إلى مشروعات القوانين المقدمة من أعضاء مجلس الشعب فإنـــها لا تحال إلى تلك اللجنة إلا بعد فحصها أمام لجنة خاصة لإبداء الرأى فى جواز نظر المجلس فيها، وبعد أن يقرر المجلس ذلك» .

وقصد النص الدستورى من مرور اقتراح العضو على هـــذه اللجنـــة غربلة هذه الاقتراحات وبيان مدى جواز نظر المجلس فيها. وذلك حرصـــا على المجلس من أن يضيع وقته هباء.

وإذا تقدم أحد أعضاء المجلس باقتراح مشروع قانون ورفضه المجلـس فإنه لا يجوز تقديمه مرة أخرى فى ذات دور الانعقاد. وذلـــك أيـــا كـــانت

المرحلة التى تم فيها هذا الرفض أى سواء أكان فى إقـــراره مـــن اللجنـــة الخاصة أو مناقشة أو إقراره فى صورته النهائية، وذلك تطبيقاً لنص الدستور فى المادة ١١١ والتى تقضى بأنه "كل مشروع قانون اقترحه أحد الأعضـــاء ورفضه المجلس لا يجوز تقديمه ثانية فى نفس دور الانعقاد.

فإذا خلصت اللجنة الخاصة إلى صلاحية مشروع الاقتراح فإنه يحـــال بعد ذلك إلى اللجنة المختصة بموضوعه. وتقوم اللجنة بدراسة هذا المشـــروع وتعد تقريراً عنه يقدم إلى المجلس لكى يناقشه. وهذه المرحلة الثانية فى عمر الاقتراح بمشروع القانون.

١- مناقشة مشروع القانون وإقراره :

بعد أن تعد اللجنة تقريرها عن مشروع القانون، فإنها ترفعـــه إلـــى المجلس وذلك لمناقشته وهى تتم على مرحلتين :

المرحلة الأولى :

مناقشة المجلس للمبادئ العامة والخطوط الرئيسية فى المشروع وتتم هذه المرحلة بصورة كلية. أى أن المجلس لا يتطرق فيها إلى مواد المشروع والحلول التى يقترحها، بل يناقش مدى ملاءمة إصدار مثل هذا المشـــروع. وأثره على المجتمع والمخاطبين به وضرورته وما إلى ذلك. فـــهذه أمـــور مبدئية قد يرى المجلس بعد مناقشتها صرف النظر عن المضى قدمـــاً فـــى مناقشة المشروع وإقراره.

المرحلة الثانية :

وتتمثل هذه المرحلة فى مناقشة مواد المشروع مادة ، مادة . ويتـــم التصويت على كل مادة على حدة وللأعضاء أن يقترحوا تعديل المادة ســـواء

بالحذف أم بالإضافة. ولا يجوز أخذ الرأى بالتصويت النهائى على مشـــروع القانون قبل مضى أربعة أيام على الأقل مـــن انتـــهاء المداولـــة . وإذا رأت الحكومة أو مقرر اللجنة إعادة المداولة فى مشروع القانون فيجب أن يطلـــب ذلك خلال الأربعة أيام الفاصلة بين المداولة الأولى وبين التصويت النـــهائى على المشروع.وفى المداولة الثانية يقتصر الأمر على التعديلات المقترحة.

وبعد ذلك يقر المجلس المشروع بالتصويت عليه مادة مادة حسب مـا تقضى به المادة ١٠٧ من الدستور إذ تنص على أن "يجرى التصويت علـى مشروعات القوانين مادة مادة وبعد انتهاء المجلس من ذلـــك يوافـق علـــى المشروع نهائيا ويكون ذلك بالأغلبية المطلقة للحاضرين وذلـــك فـــى غـــير الحالات التى ينص فيها الدستور على ضرورة توافر أغلبية خاصــــة.يبقـــى بخصوص الاختصاص التشريعى لمجلس الشعب سلطته فى إقرار القـــرارات بقانون والتى يصدرها رئيس الجمهورية تطبيقاً للمادتين ١٠٨ ، ١٤٧ مــــن الدستور، وأيضاً سلطته فى إقرار المشروع بقانون بأغلبية ثلثـــى أعضائـــه، وهو ما سبق أن تحدثنا عنه ومن ثم نحيل إليه.

ثانياً: الاختصاص المالى :

يمثل الاختصاص المالى للبرلمان أقدم الاختصاصات التى باشـــرها. بل إنها كانت سبباً مباشراً لنشأة النظام البرلمانى فى إنجلترا. حيث تمثلـــــت مهمة نواب الشعب فى الأساس فى إقرار الضرائب التى كان يفرضها الملوك وأستخدم البرلمان سلطته هذه فى الحد من استبداد الملوك وتقييـــد ســلطاتهم المطلقة. (١)

---

(١) فى ذلك انظر : سعد عصفور : النظام الدستورى – المرجع السابق – ص ٢٤٤ .

ونظم الدستور المصرى سنة ١٩٧١ الاختصاص المالى لمجلس الشعب فى المواد من ١١٤ إلى ١٢٣ ، وذلك على الوجه التالى :

١- إقرار الخطة العامة للتنمية :

نصت المادة ١١٤ من الدستور على أن " يقر مجلس الشعب الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ويحدد القانون طريقة إعداد الخطة وعرضها على مجلس الشعب وهو أيضاً ما نصت عليه المادة ٨٦ من الدستور.

ونظمت لائحة مجلس الشعب لجنة من ضمن لجانه تختص بالخطة والموازنة وهى تقوم بدراسة مشروعات الخطة وتقديم تقرير عنها إلى المجلس.

على أنه تجدر الإشارة إلى أن اتجاه الدولة إلى سياسة تحرير الاقتصاد قلل من أهمية هذا الاختصاص. ذلك أن الاتجاه نحو الاقتصاد الحر يحكمه آليات السوق الحر والذى ينهض أساسا على المشروع الخاص. وتحديد الأثمان على أساس العرض والطلب.

٢- الموافقة على الموازنة العامة:

تنص المادة ١١٥ من الدستور على أنه « يجب عرض مشروع الموازنة العامة على مجلس الشعب قبل شهرين على الأقل من بدء السنة المالية، لأعضاء البرلمان ». ذلك أن إعداد الموازنة أمراً شاقاً يخضع لاعتبارات فنية ومحاسبية شديدة التعقيد. والاعتبار الثالث هو اتجاه أعضاء البرلمان إلى زيادة المصروفات وذلك لتنفيذ المشروعات التى يطمحون إلى

القيام بها فى دوائرهم الانتخابية إرضـــاء لناخبيـــهم. [١] ممـــا يـــؤدى إلـــى اضطراب تنظيم الموازنة ويسبب مشكلة للحكومة التى تقوم على تدبير وتنفيذ هذه الموازنة.

ومن ثم عملت اغلب الدساتير على غل يد المجلس النيابى عن تعديل الميزانية واستلزمت أن يكون له الكلمة الأخيرة إما بالموافقـــة أو بـــالرفض للميزانية ككل وهو ما ذهب إليه الدستور المصرى.

ويتم التصويت على مشروع الموازنة باباً باباً. وإذا وافق المجلـــس على الموازنة فإنها تصدر بقانون من المجلس.

وإذا لم يتم اعتماد الموازنة الجديدة قبل السنة المالية فإنـــه يســـتمر العمل بالموازنة القديمة إلى حين أن يتم اعتمادها.

وإذا وافق المجلس على الموازنة، فإن ذلك يترتب عليه أثر فى غايـة الأهمية وهو أن الدستور يتطلب موافقة مجلس الشعب على نقل أى مبلغ مـن باب إلى باب آخر من أبوب الموازنة العامة، وكذلك على كل مصروف غير وارد بها أو زائد فى تقديراتها . وتصدر بقانون. م ١١٦ من الدستور.

وتطلبت المادة ١١٧ من الدستور أن يحدد القانون أحكام موازنـــات المؤسسات والهيئات العامة وحساباتها.

وضماناً لحسن تنفيذ الموازنة التى سبق ووافق عليها نصت المـــادة ١١٨ من الدستور على أن "يجب عرض الحساب الختامى لميزانية الدولـــة على مجلس الشعب فى مدة لا تزيد على سنة واحدة من تاريخ انتهاء الســـنة المالية ويتم التصويت عليه باباً باباً ويصدر بقانون. كما يجب عرض التقرير

---

(١) مصطفى أبوزيد فهمى – المرجع السابق صـــ ٦١٠ .

السنوى للجهاز المركزى للمحاسبات وملاحظاته على مجلس الشعب. وللمجلس أن يطلب من الجهاز المركزى للمحاسبات أية بيانات أو تقارير أخرى .

٣- إنشاء الضرائب العامة وتعديلها :

تنص المادة ١١٩ من الدستور على أن «إنشاء الضرائب العامة وتعديلها أو إلغاؤها لا يكون إلا بقانون. ولا يعفى أحد من أدائها إلا فى الأحوال المبينة فى القانون. ولا يجوز تكليف أحد أداء غير ذلك من الضرائب أو الرسم إلا فى حدود القانون» .

ووفقاً لهذا النص ميز الدستور بين فرض الضرائب العامة أو تعديلها أو إلغائها وهى التى تفرض على جميع المواطنين واستلزم فيها أن يتم ذلك كله بقانون. أما الضرائب غير العامة مثل الضرائب المحلية والرسوم فيجب أن تفرض فى حدود القانون أى تستند فى إصدارها إلى نص قانون قائم من قبل يبيح إنشائها أو تعديلها أو إلغائها. وهى تفرقة لا نجد لها محلاً. فهذه الضريبة وتلك تتضمن تحميل الفرد بعبء مالى وقد كان دستور ١٩٢٣ لا يفرق بين النوعين وإنما يستلزم فى المادة ١٣٤ أن يكون إنشاء الضريبة (أى ضريبة) وتعديلها أو إلغاؤها بقانون .

٤- الموافقة على القروض :

تنص المادة ١٢١ من الدستور على أنه " لا يجوز للسلطة التنفيذية عقد قروض أو الارتباط بمشروع يترتب عليه إنفاق مبالغ من خزانة الدولة فى فترة مقبلة إلا بموافقة مجلس الشعب". ونظراً لخطورة الاقتراض وما يترتب عليه من تحميل الموازنة العامة بأعباء خدمة الدين. كما يترتب عليه امتداد أثره إلى أجيال قادمة تطلب الدستور موافقة مجلس الشعب على عقد

القروض أو الارتباط بمشروعات تترتب عليها إنفاق أموال من خزانة الدولة فى فترة مقبلة.

وفى حقيقة الأمر كان من الأجدى أن ينص الدستور على ضـــرورة أن يكون القرض بقانون حتى يستطيع المجلس أن يراقب مشكلة الاقــتراض. فكم من دولة من دول العالم الثالث فقدت ســـيادتها تحــت وطــأة الديــون والقروض والتى عقدت صفقاتها أنظمة سياسية غير ديموقراطيـــة بدعــوى التنمية فأصبحت هذه القروض قيوداً تقف فى وجه التنمية ، وأصبح تخفيــف أعباء خدمة هذه الديون أو جدولتها أملاً بعيد المنال يراود حكومـــات هــذه الدول .

٥- تحديد المرتبات والمعاشات والمكافآت والتعويضات :

نصت المادة ١٢٢ من الدستور على أن يعين القانون منح المرتبــات والمعاشات والتعويضات والإعانات والمكافآت التى تتقرر على خزانة الدولة وينظم القانون حالات الاستثناء والجهات التى تتولى تطبيقها.

٦- منح الالتزام :

تنص المادة ١٢٣ على أن « يحدد القانون القواعــد والإجــراءات الخاصة بمنح الالتزامات المتعلقة باستغلال موارد الثروة الطبيعية والمرافــق العامة».

وعقد التزام المرافق العامة يعنى اتفاق يكلف شخص عــام شــخصاً آخر باستغلال مرفق عام مقابل مكافأة محددة تتحدد بناء على النتائج الماليــة لاستغلال المرفق .

وترجع أهمية عقد الالتزام فى أن الملتزم يمارس نشاط المفروض انه من اختصاص الدولة أو أحد الأشخاص العامة. كما أنه قد يمتد سنين طويلــة

(الحد الأقصى لمنح الالتزام . بمقتضى القانون ١٢٩ لسنة ١٩٤٧ - ٣٠ سنة) ولذلك حرصت الدساتير المصرية ابتداء من دستور سنة ١٩٢٣ حتى الدستور الحالى على إيراد نص مقابل لنص المادة ١٢٣[١].

٧- التصرف فى أموال الدولة :

نصت المادة ١٢٣ فى فقرتها الثانية على أنه كما يبين (القانون) أحوال التصرف بالمجان فى العقارات المملوكة للدولة والنزول عن أموالها المنقولة والقواعد والإجراءات المنظمة لذلك.

الفرع الثانى

كيفية ممارسة مجلس الشعب لاختصاصاته

تحدد لائحة مجلس الشعب الذى يستقل بوضعها - القواعد الأساسية التى يسير عليها المجلس فى مباشرة اختصاصاته فهى تحدد الإجراءات التى تتبع عند انعقاد المجلس وكيفية المناقشة فيه وعدد لجانه ونظام العمل فيها إلى غير ذلك من الأمور. على أن الدستور لم يشأ أن يترك كل الأمور التى تتعلق بكيفية ممارسة مجلس الشعب لاختصاصاته للائحة. وإنما وضع ضوابط أساسية يمكن القول بانها تمثل إطارا حاكما لهذه الأمور.

فقد حدد كيفية انعقاده وميعاده، ومدة دور الانعقاد، كما بين النصاب الذى يصح به جلساته واستلزم علانية جلساته كأصل عام وهو ما سوف نوضحه فيما يلى:

---

(١) فى تفصيل ذلك راجع : جابر جاد نصار : الوجيز فى العقود الإدارية - ٢٠٠٠ - دار النهضة العربية - ص ٢٩ .

أولاً : أدوار انعقاد مجلس الشعب :

تنص المادة ١٠١ من الدستور على أن «يدعو رئيس الجمهورية مجلس الشعب للانعقاد للدور السنوى العادى قبل يوم الخميس الثانى من شهر نوفمبر، فإذا لم يدع يجتمع بحكم الدستور فى اليوم المذكور ويدوم دور الانعقاد سبعة أشهر على الأقل. ويفض رئيس الجمهورية دورته العادية ولا يجوز فضها قبل اعتماد الموازنة العامة للدولة» .

كما تنص المادة ١٠٢ على أن «يدعو رئيس الجمهوري مجلس الشعب لاجتماع غير عادى، وذلك فى حالة الضرورة، أو بناء على طلب بذلك موقع من أغلبية أعضاء مجلس الشعب ويعلن رئيس الجمهورية فض الاجتماع غير العادى» . وعلى ذلك فثمة دور عادى للمجلس وآخر غير عادى .

فدور الانعقاد العادى إنما يكون بدعوة رئيس الجمهورية قبل يوم الخميس الثانى من شهر نوفمبر فإذا لم يدعوه فى ذات التاريخ اجتمع المجلس بحكم الدستور ويدوم دور الانعقاد العادى سبعة أشهر على الأقل.

أما دور الانعقاد غير العادى فيكون بقرار من رئيس الجمهورية أو أغلبية أعضاء البرلمان أى (النصف + واحد) ويكون لرئيس الجمهورية فض دور الانعقاد غير العادى.

ولما كانت مدة مجلس الشعب خمس سنوات ميلادية بحسب ما تقضى به المادة ٩٣ من الدستور تبدأ من تاريخ أول اجتماع له، فإن المجلس يمارس اختصاصاته عبر خمسة أدوار انعقاد عادية. هذا بخلاف أدوار الانعقاد غير العادية إن تطلب الأمر ذلك.

ثانياً : علانية جلسات مجلس الشعب :

تنص المادة ١٠٦ من الدستور على أن "جلسات مجلس الشعب علنية ويجوز انعقاده فى جلسة سرية بناء على طلب رئيس الجمهورية أو الحكومة أو بناء على طلب رئيسه أو عشرين من أعضائه على الأقـــل، ثـــم يقــرر المجلس ما إذا كانت المناقشة فى الموضوع المطروح أمامه تجرى فى جلسة علنية أو سرية.

فالقاعدة العامة تقضى بأن جلسات المجلس علنية حتى يتعرف الشعب على أداء نوابه داخل المجلس. على أننا نرى أن علانية الجلسات كما نــص عليها الدستور لا تتحقق إلا إذا نشرت فى الصحف والأجهزة الإعلاميــة لا سيما التليفزيون والإذاعة على أن يكون هذا النشر كـــاف لبيـــان موضـــوع الجلسة بكافة جوانبه، وليس كما يحدث الآن إذا تقوم أجهزة الإعلام بانتقـــاء إجزاء من الجلسلة وإذاعتها.

ففى الدول الديموقراطية نجد صحفاً ومحطات إذاعيـــة وتليفزيونيـــة أصبحت متخصصة فى هذا المجال. ولا شك أن ذلك يمثل نوعاً من الرقابـــة على النواب داخل المجلس ويستطيع الشعب ألا يعيد انتخاب من لا يســـتطيع الدفاع عن مصالحه.

على أنه يجوز استثناء من ذلك أن تعقد جلسات سرية بناء على طلب رئيس الجمهورية، أو رئيس الحكومة، أو رئيس المجلس أو عشـــرين مـــن أعضائه. ويجتمع المجلس ثم يقرر إذا ما كان سوف ينظر الموضـــوع فـــى جلسة سرية أو علنية. وسرية الجلسة يجب أن ترتبط بموضوعها كأن تكـــون جلسة متعلقة بإعلان حالة الحرب أو مراجعة الاستعدادات لـــــها و مناقشـــة

أسرار الدولة التى تتعلق بالأمن القومى أو غير ذلك من الموضوعات التـــى تتطلب سرية فى مناقشتها .

ثالثا : نصاب صحة انعقاد المجلس :

نصت المادة ١٠٧ من الدستور على أن « لا يكون انعقاد المجلـــس صحيحاً إلا بحضور أغلبية أعضائه، ويتخذ المجلـــس قراراتـــه بالأغلبيـــة المطلقة للحاضرين. وذلك فى غير الحالات التى تشترط فيها أغلبية خاصـــة. ويجرى التصويت على مشروعات القوانين مادة مادة » .

وهذا النص فى غاية الأهمية والخطورة. إذ أنـــه يشـــترط لانعقـــاد المجلس صحيحاً حضور أغلبية أعضائه أى النصف + واحد. أم أنه يقصـــد بهم من يتبقى فى المجلس بعد أن انعقدت الجلسة صحيحـــة وتســـرب مـــن تسرب؟

إن الأخذ بأحد التفسيرين يرتب نتائج مختلفة تماماً فإذا أخذنا بالتفسير الأول يعنى ضرورة التزام الأعضاء الذين انعقدت بـــهم الجلســـة صحيحـــة بالتواجد داخل قاعة المجلس ونظر جدول الأعمال.

ومن ثم لن تصح أعمال المجلس إلا بأغلبية أغلبيته المطلقة أما القول بالتفسير الثانى فيعنى أن نصاب صحة انعقاد الجلسة هو الأغلبية أى النصف + واحد ، أما اتخاذ المجلس لقراراته فيكون بالأغلبية المطلقـــة للحـــاضرين فعلاً مهما تضاءل عددهم فقد يكونون خمسين عضواً وقد يكونـــون ثـــلاث، ويبقى موافقة اثنين منهم كافية لإصدار القـــانون، فـــهل هـــذا مـــا يقصـــده الدستور...؟.

إن التفسير الأخير هو الذى يطبق فى مجلس الشعب ومن ثـــم فإنـــه بمجرد انعقاد الجلسة انعقاداً صحيحاً بحضور أغلبية أعضاء المجلس وهـــم

حسب نص القانون ٤٥٤ عضـــواً، أى أن الجلســـة لا تنعقـد صحيحـــة إلا بحضور ٢٢٨ عضواً. وبمجرد فوات لحظة الانعقاد تصح قرارات المجلـس بأغلبية الحاضرين كما قلنا حتى ولو كانوا ثلاثة أعضاء أى بموافقة عضوين اثنين، ولعلنا نمثل لذلك بمثال القانون رقم ٩٣ لسنة ١٩٩٥ والـــذى صـــدر بتشديد العقوبات فى جرائم النشر والذى أحدث أزمة واسعة النطاق، قد صدر بجلسة ٢٧ مايو ١٩٩٥ بحضور ٥٧ من إجمالى عدد أعضاء المجلـس ٤٥٤ عضواً وافق عليه ٤٥ عضواً وعارضه ١٠ أعضاء وامتنع عضـــوان عـــن التصويت!!

ونحن لا نسلم بهذا التفسير لنص المادة ١٠٧ من الدستور للأسباب الآتية:

١- أن التفسير يتعارض مع التنظيم الدستورى للمراحل التى يمر بها التشريع داخل المجلس – والذى سبق وبيناها – وهى تنم عن اهتمام المشرع بهذه المراحل وضرورة التأنى فيها حتى يصدر القانون سليماً معافى.

٢- أنه لا يصح قانوناً أن يوقع النائب ويحصـــل علـــى المكافـــآت والبدلات المقررة لحضور الجلسة ثم بعد ذلك يتركها ويذهب للقيام بأعمالـــه الخاصة . فالمكافآت والمزايا الأخرى التى يقررها المجلس لنوابـــه مقـــابل حضورهم جلسات المجلس لا تستحق بمجرد التوقيع، وعدم حضور الجلسات ، وإذا كان القانون لا يتساهل فى هذا الأمر مع أقل درجة وظيفيـــة فكيـــف يسمح به فى ممارسة الوكالة والنيابة عن الأمة.

٣- نرى أن سياق النص فى المـــادة ١٠٧ مـــن الدســـتور يرتـــب بالضرورة رفض هذا التفسير ولنتدبر ألفاظ النص حين يقول لا يكون انعقـــاد المجلس صحيحاً بحضور أغلبية أعضائه ، وبعد ذلك يتحدث عـــن أغلبيـــة الحاضرين، فمن هم الحاضرون ؟ أهم البقية الباقية بعد أن تسرب من حضر

أم أنه ينصرف إلى أغلبية من حضر أى أغلبية النصف + واحد ؟ إننا نــرى أنها هذه الأخيرة.

إن عظم مسئولية المجلس وضخامة مهامه تستوجب بلا جدال الأخـذ بهذا التفسير وليس فيه كما نرى خروجاً على النص فى ألفاظـــه أو مجافــاة لأصول التفسير القانونى المعمول بها. كما انه يحقق مصلحة عامة للمجتمع ، فليس أخطر من التشريع عمل ، وليس أعظم من النيابة عن الأمة مهمة.

الفصل الثالث

السلطة التنفيذية

ينظم الفصل الثالث من الباب الخامس فى دستور ١٩٧١ السلطة التنفيذية وهى تتشكل من رئيس الجمهورية والحكومة. وعلى ذلك سوف نخصص المبحث الأول : من هذا الفصل لبحث الاختصاصات التنفيذية لرئيس الجمهورية . أما المبحث الثانى : نبحث فيه اختصاصات الحكومة.

المبحث الأول

الاختصاصات التنفيذية لرئيس الدولة

سبق أن قلنا فى أكثر من موضع على مدار هذه الدراسة، أن لرئيس الجمهورية دوراً مميزاً فى الدستور المصرى ، فهو يمارس سلطات حقيقية ومتنوعة . وقد بينا سلطات رئيس الجمهورية باعتباره رئيساً للدولة. ثم تناولنا اختصاصاته التشريعية وذلك فى معرض حديثنا عن السلطة التشريعية. وفى هذا المبحث نتناول الاختصاصات التنفيذية. فالمادة ١٣٧ من الدستور تنص على أن « يتولى رئيس الجمهورية السلطة التنفيذية. ويمارسها على الوجه المبين فى الدستور » . كما تنص المادة ١٤١ على أن «يعين رئيس الجمهورية رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم ويعفيهم من مناصبهم . كما تنص المادة ١٤٢ منه على أن لرئيس الجمهورية حق دعوة مجلس الوزراء للانعقاد وحضور جلساته، وتكون له رئاسة الجلسات التى يحضرها، كما يكون له حق طلب تقارير من الوزراء . ومن مجمل هذه

النصوص يتضح مدى هيمنة رئيس الجمهورية على السلطة التنفيذية فهو الذى يعين الحكومة رئيساً وأعضاء. ويعفيهم من مناصبهم. كما له أن يحضر اجتماعات مجلس الوزراء ويترأسها ويطلب تقارير من الوزراء لكى يتابع أعمالهم. وعلى ذلك فالرئيس يمارس سلطات فعلية، وهو يمارسها باستقلال عن الوزارة فلا يشترط توقيع الوزير المختص حتى تنفذ قرارات الرئيس[١] .

وإلى ذلك ، فإن الدستور المصرى قد خصه بعدد من الاختصاصات بحسبانه الرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية. ففى الظروف العادية له سلطة تعيين الموظفين المدنيين والعسكريين وإصدار اللوائح المختلفة ، والعفو عن العقوبة أو تخفيفها، وإبرام المعاهدات . وفى الظروف غير العادية إعلان حالة الطوارئ . أو إعلان الحرب. وذلك كله على التفصيل التالى:

المطلب الأول

اختصاصات رئيس الجمهورية التنفيذية

فى الظروف العادية

أولاً: تعيين الموظفين :

تنص المادة من الدستور على أن « يعين رئيس الجمهورية الموظفين المدنيين والعسكريين والممثلين السياسيين ويعزلهم على الوجه المبين فى القانون » .

---

(١) عكس ذلك راجع سعد عصفور- النظام الدستورى المصرى- المرجع السابق ص٨٧ .

وعلى ذلك فإن الرئيس يمارس هذه السلطة فى حدود القانون الـــذى يبين شروط المرشح للوظيفة، وكيفية التعيين فيها، وإجراءاته. فقد يحدد جهة معينة للقيام بإجراءات تمهيدية قبل إصدار قرار التعيين من الرئيس وإذا كان الرئيس يملك إصدار قرار التعيين، فإنه يملك أيضاً قرار العزل من الوظيفـــة على أن ذلك لا يكون إلا فى إطار الإجراءات التى حددها القانون. فهو يلـتزم بالقواعد القانونية التى تحدد سلطته تلك كما أن قرارات الرئيس فى هذا الشأن تخضع لرقابة القضاء الإدارى.

ثانياً: إصدار اللوائح :

وإصدار اللوائح يمثل أهم اختصاصات رئيس الجمهورية التنفيذيـــة. واللائحة هى قواعد قانونية عامة ومجردة ولكنها فى ذات الوقت قـــرارات إدارية تصدر عن السلطة التنفيذية. فالذى يميز بينها وبين القانون هو المعيار الشكلى. ففى حين يصدر القانون عن السلطة التشريعية، فإن اللائحة تصـــدر السلطة التنفيذية.

وحق السلطة التنفيذية فى إصدار اللوائح أمر مسـلم بـــه فـــى كـــل الأنظمة السياسية مهما بلغت فيها درجة الفصل بين الســـلطتين التشـــريعية والتنفيذية. وسواء كان هذا الحق مستنداً إلى نص دستورى يقرره أو جرى به العرف الدستورى، وذلك لأن اللائحة – وهى تصدر بقـــرار مـــن الســـلطة التنفيذية – أكثر مواكبة لظروف المجتمع التى تتطور بســـرعة. كمـــا أنـــها تتطرق فى تنظيماتها إلى تفصيلات يتعذر أن تكون محلاً للتشريع.

ونظم الدستور المصرى حق رئيس الجمهورية فى إصدار اللوائح فى المواد (١٤٤ ، ١٤٥ ، ١٤٦) اللوائح التنفيذية ، اللوائح التنظيمية ، لوائـــح الضبط.وذلك على التفصيل التالى :

١- اللوائح التنفيذية :

تنص المادة (١٤٤) على أن يصدر رئيس الجمهورية اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين. بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لها أو إعفاء من تنفيذها. وله أن يفوض غيره فى إصدارها، ويجوز أن يعين القانون من يصــــدر القــرارات اللازمة لتنفيذه.

وعلى ذلك فإن رئيس الجمهورية يختص بإصدرا اللوائـــح اللازمـــة لتنفيذ القوانين وأجاز الدستور أن يفوض غيره فى ذلك. ومن ثـــم فإنـــها لا يصح أن تخالف أحكامه سواء بالحذف أم بالإضافة أم بتعطيلها ومنع تنفيذهـا صراحة أو ضمناً كأن تتزيد فى شروط تطبيقه. وهو أمر يتفق مع القواعـــد العامة التى تحدد مرتبة اللائحة فى إطار البنيان القانونى فى الدولة فهى أقـل من القانون منزلة ومن ثم وجب عليها أن تلتزم أحكامه. وإلا كـــانت غـــير مشروعة.

وإذا كان الرئيس هو الذى يصدر اللائحة التنفيذية أو يفوض غـــيره فى ذلك وغالباً ما يكون الوزير المختص . فإن القانون قد يحدد بـــداءة مـــن يصدر القرارات اللازمة لتنفيذه.

وإذا جاوزت اللائحة التنفيذية حدود تنفيذ القـــانون، بـــأن ضمنتـــها السلطة المصدرة لها قواعد تخالف القانون فإنها تخضع للقـــاضى المختـــص الذى له فحص شرعيتها أما إذا خالفت الدستور فتخضع لســـلطة المحكمـــة الدستورية العليا التى تختص بالرقابة على دستورية القوانين واللوائح.

٢- اللوائح التنظيمية :

تنص المادة (١٤٦) من الدستور على أن يصدر رئيس الجمهوريـــة القرارات اللازمة لإنشاء وتنظيم المرافق والمصالح العامة.

وسلطة الرئيس تتضمن إنشاء المرافق والمصالح العامة من العــدم ، وكذلك إعادة تنظيمها وتحديد اختصاصاتها والســلطات التــى تخــول لــها لممارسة هذه الاختصاصات وتحقيق أهدافــها . إنشــاء وتنظيــم المرافــق والمصالح العامة حق مقرر لرئيس الجمهورية ومن ثم لا يصح تفويض غيره فى القيام بذلك. فالمشرع الدستورى عندما نص على حق رئيس الجمهوريــة فى إصدار اللوائح التنفيذية أعطى له حق تفويض غيره فى إصدارها. أمــا بالنسبة للمادة ١٤٦ فإنها لم تنص على حق الرئيس فى التفويض. ومن ثــم يبقى غير جائز تفويض الرئيس لغيره فى إصدار اللوائح التنظيمية. ولعــل ذلك يرجع إلى تقدير المشرع الدستورى لأهمية هذه اللوائح، كما أن ســلطة الرئيس فى ذلك تعتبر استثناء من الأصل والذى يقضــى أن يكــون إنشــاء وتنظيم هذه المرافق والمصالح العامة يتقيد بحدود الاستثناء(١) .

واللوائح التنظيمية هى لوائح مستقلة، وذلك على خلاف التنفيذية التى تستند فى إصدارها إلى قانون معين.

٣- لوائح الضبط :

تنص المادة (١٤٥) من الدستور على أن يصدر رئيس الجمهوريــة لوائح الضبط .

ولوائح الضبط تعنى القرارات الإدارية التنظيميــة التــى تصدرهــا السلطة التنفيذية للمحافظة على الأمن والسكينة والصحة العامة. (٢)

وتكتسب هذه اللوائح أهميتها من أنها تورد قيــوداً علــى حريــات المواطنين ، وذلك مثل لوائح المرور ولوائح تنظيم تراخيص المحال المقلقــة

---

(١) سعد عصفور – المرجع السابق – صـــ ١٢٧ .

(٢) يحيى الجمل – المرجع السابق- صـــ ٢٥٨ .

للراحة والرقابة على الأغذية والأدوية وغير ذلك من المجالات التى تتحقق بها أهداف الضبط الإدراى وهى الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة.

وإصدار السلطة التنفيذية لوائح الضبط أمر تقتضيه الضرورة وذلك لأن انتظام الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة لا يكون إلا مع التسليم لها بضرورة التدخل لضبط هذا الإطار وتنظيمه بالقرارات الإدارية، وإذا كان دستور سنة ١٩٢٣ لم ينص على حق السلطة التنفيذية فى إصدار لوائح الضبط ، إلا أن العمل كان دائماً يسير على إجازة ذلك.

ولوائح الضبط هى لوائح مستقلة وذلك لأنها على خلاف اللوائح التنفيذية لا تستند إلى قانون معين، وهى فى ذلك تشبه اللوائح التنظيمية.

وإصدار الرئيس للوائح الضبط أمر مقرر ينص الدستور له وحده ومن ثم فهو لا يستطيع أن يفوض غيره فى ذلك وإنما يجب عليه إصدارها بنفسه. ولعل ذلك راجع إلى خطورة لوائح الضبط نظراً لأنها تتضمن قيوداً على حريات الأفراد وحقوقهم، ومن ثم فإن ممارسة السلطة التنفيذية ممثلة فى الرئيس فى إصدار هذه اللوائح هى استثناء لا يجوز التوسع فى تفسيره أو القياس عليه .

ثالثاً : العفو عن العقوبة أو تخفيفها :

نصت المادة (١٤٩) من الدستور على أن «لرئيس الجمهورية حق العفو عن العقوبة أو تخفيفها، أما العفو الشامل فلا يكون إلا بقانون» .

ويميز حكم النص بين نوعين من العفو . العفو الجزئى والعفو الشامل .

أما عن العفو الجزئى فهو يكون عن عقوبة صدرت بحكم نهائى وبات. وقد يكون العفو فى هذه الحالة شاملاً العقوبة جميعها قبل تنفيذها. ويصلح العفو هنا كعلاج لخطأ فى إصدار الحكم يتعذر تداركه بسهولة أو يكون عفواً جزئياً بتخفيف العقوبة .

والعفو الجزئى دائماً يصدره الرئيس فى الأعياد القومية أو الوطنية أو المناسبات الدينية لنوعيات محددة من العقوبات وبشروط محددة تأخذ فى اعتبارها سلوك المعاقب ومدى استعداده لمعاودة الإجرام مرة أخرى وهذه الشروط وإن لم ينص عليها الدستور إلا أن المنطق يقتضيها. فليس من المعقول أو من المقبول أن تستخدم هذه السلطة للحيلولة دون أن ينال المجرم عقابه الذى حق عليه أن يناله جزاء إفساده فى الأرض.

أما العفو الشامل، فهو لا يتعلق بالعقوبة وإنما يتعلق برفع صفة الجريمة عن الفعل. [١] ومن ثم فهو يأتى على أى صورة تكون عليها الدعوى سواء قبل الحكم فيها أم بعده ، ومن ثم فهو لا يتقيد بوجود عقوبة عن الفعل ، وهو يصدر عادة بالنسبة لجرائم ارتكبت فى ظروف معينة ويراد محوها كالجرائم السياسية أو الجرائم التى ترتكب فى ظروف غير عادية. [٢] وعلى ذلك فإن العفو الشامل لا يكون إلا بقانون وذلك لعمومية آثاره.

رابعا: إبرام المعاهدات :

تنص المادة ١٥١ من الدستور على أن «رئيس الجمهورية يبرم المعاهدات ويبلغها مجلس الشعب مشفوعة بما يناسب من البيان وتكون لها قوة القانون بعد إبرامها والتصديق عليها ونشرها موفقا للأوضاع المقررة .

---

(١) يحيى الجمل – المرجع السابق – صـ ٢٦١ .

(٢) سعد عصفور – المرجع السابق – صـ ١٤٣ .

على أن معاهدات الصلح والتحالف والتجارة والملاحة وجميع المعاهدات التى يترتب عليها تعديل فى أراضى الدولة، أو التى تتعلق بحقوق السيادة، أو التى تحمل خزانة الدولة شيئاً من النفقات غير الواردة فى الموازنة، تجب موافقـة مجلس الشعب عليها» .

وعلى ذلك فرق الدستور بين نوعين من المعـاهدات، النـوع الأول وهو ما يمكن تسميته بالمعاهدات العادية أو البسيطة فتلـك يبرمـها رئيـس الجمهورية ويبلغها إلى المجلس مشفوعة بما يناسب من البيان، وذلك لتحقيـق علم مجلس الشعب بها، فرئيس الجمهورية هو الذى يبرمها ويصدق عليـها وتصبح بالتالى لها قوة القانون.

أما المعاهدات التى تتعلق بالصلح أو التحالف أو التجارة أو الملاحـة أو التى يترتب عليها تعديل فى أراضى الدولة أو التى تتعلق بحقوق السـيادة أو تحمل خزانة الدولة شيئاً من النفقات غير الواردة فـى الموازنـة، فـهذه المعاهدات يجب اشتراك مجلس الشعب فى إبرامها وذلك بضرورة موافقتـه عليها.

المطلب الثانى

الاختصاصات التنفيذية لرئيس الدولة فى الظروف غير العادية

أولاً :إعلان حالة الطوارئ :

تنص المادة (١٤٨) من الدستور على أن «يعلن رئيس الجمهوريـة حالة الطوارئ على الوجه المبين فى القانون ويجب عرض هذا الإعـلان على مجلس الشعب خلال الخمسة عشر يوماً التالية ليقرر ما يراه بشأنه. وإذا

كان مجلس الشعب منحلاً يعرض الأمر على المجلس الجديد فى أول اجتماع له وفى جميع الأحوال يكون إعلان حالة الطوارئ لمدة محدودة ، ولا يجوز مدها إلا بموافقة مجلس الشعب» .

وما من شك أن إعلان حالة الطوارئ يمثل إجراء خطيراً تتأثر به سائر الحقوق والحريات المقررة دستورياً للأفراد. فحالة الطوارئ باعتبارها حالة عارضة تصيب كيان الدولة والمجتمع بأضرار جسيمة قد لا يكون العاصم منها إلا التضحية بجانب من جوانب حقوق الأفراد وحرياتهم التى لا تستطيع السلطة التنفيذية المساس بها فى ظل القوانين العادية التى تطبق فى الأوقات العادية. وحالة الطوارئ – فى ظل هذا المنطق – تعتبر حالة مؤقتة لا يصح – بحال أن تستوعب حياة أجيال وأجيال.

وتمشياً مع خطورة إعلان حالة الطوارئ فإن الدساتير المصرية قد تواترت على ضرورة موافقة البرلمان على هذا الإعلان وفى دستور ١٩٧١ يجب أن يعرض هذا الإعلان على المجلس خلال ١٥ يوماً ليقرر ما يراه بشأنه وإذا كان المجلس منحلاً فيعرض على المجلس الجديد فى أول اجتماع له .

ويجب أن يكون إعلان حالة الطوارئ لمدة محدودة ولا يجوز مدها إلا بموافقة مجلس الشعب.

على أن سيطرة الحزب الحاكم على الأغلبية الغالبة لمقاعد البرلمان يقلل من جدوى هذه الضمانة.

ورئيس الجمهورية يعلن حالة الطوارئ وفقاً للقانون، وقد صدر القانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ ونص فى مادته الأولى على أن « يجوز إعلان حالة الطوارئ كلما تعرض الأمن أو النظام العام فى أراضى

الجمهورية أو فى منطقة منها للخطر سواء كان ذلك بسبب وقوع حرب أو قيام حالة تهدد بوقوعها أو حدوث اضطرابات فى الداخل أو كوارث عامة أو انتشار وباء... » .

وواضح أن الحالات التى تستوجب إعلان حالة الطوارئ من اتساع بحيث تشمل حالات كثيرة تستطيع القوانين العادية أن تواجهها. فتعرض الأمن أو النظام العام للخطر أمر غير منضبط . ونفس الأمر يسرى على حالة التهديد بالحرب، أو حدوث اضطرابات فى الداخل أو كوارث عامة أو انتشار وباء . فكل هذه الأسباب لا يمكن ضبط مفرداتها وذلك نظرا لسعة ألفاظها وتزداد الأمور تعقيداً إذا كانت السلطة القائمة على حالة الطوارئ هى التى تحدد لهذه المصطلحات معانيها وهى التى تقدر توافرها من عدمه.

وإعلان حالة الطوارئ يخول السلطة التنفيذية سلطات واسعة تجور بها كثيراً على حقوق الأفراد وحرياتهم سواء بوضع قيود على حريات الأشخاص فى الاجتماع أو الانتقال والمرور، وكذلك توسيع دائرة الاشتباه واعتقال الأشخاص بغير التقيد بأحكام قانون الإجراءات الجنائية ولها أن تراقب الرسائل والنشرات والمطبوعات على اختلافها وتمنع نشرها أو تصادرها بعد نشرها وتحدد مواعيد لفتح المحلات العامة ومواعيد لإغلاقها، تكليف الأشخاص بعمل معين والاستيلاء على الأموال الخاصة سواء أكانت منقولاً أو عقاراً وسحب التراخيص بالأسلحة أو المواد المتفجرة وإخلاء بعض المناطق أو عزلها. [1] وهى سلطات بالغة الاتساع تهدد الحريات العامة جميعها وتؤدى إلى قيام حالة غير عادية فى المجتمع ولا يشفع فى قبول المواطنين لها أنها حالة مؤقتة غير دائمة تنتهى بانتهاء الظرف الذى أدى إلى إعلانها.

---

(١) راجع ذلك فى نص المادة الثانية من قانون الطوارئ.

إلا أنه من الملاحظ أن إعلان حالة الطوارئ فى مصر فــى الفــترة الأخيرة أصبح هو القاعدة التى يعز الاستثناء عليها فقد أعلنت حالة الطوارئ فى مصر فى أعقاب حرب يونيو ١٩٦٧ بالقرار الجمهوري رقم ١٣٣٧ لسنة ١٩٦٧ واستمرت هذه الحالة قائمة إلى أن ألغيت بالقرار الجمــهوري رقــم ٢٠٧ لسنة ١٩٨٠ أى أن حالة الطوارئ قد استطالت نحو ١٣ ســنة كاملــة وهى فترة بالغة الطول . وما أن ألغيت حتى اغتيل الرئيس الراحــل محمــد أنور السادات - رحمه الله - فى أكتوبر سنة ١٩٨١ فأعلنت حالة الطــوارئ مرة أخرى فى ذلك اليوم وإذا كان لهذا الإعلان مبرراته فــى حينــه إلا أن حالة الطوارئ مازالت مستمرة حتى اليوم أى ما يزيد عن ٢١ ســنة كاملــة وهى أكبر فترة استمرت فيها حالة الطوارئ فى مصر - حســب علمنــا - وهو استمرار ليس له ما يبرره إطلاقا فليس هناك مبرر من مبررات إعلانها حتى مع التوسع فى تفسير هذه المبررات - يوجد فى أرض الواقع.

ثانيا: قيادة القوات المسلحة وإعلان حالة الحرب :

تنص المادة (١٥٠) من الدستور على أن «رئيس الجمهوريــة هــو القائد الأعلى للقوات المسلحة وهو الذى يعلن الحرب بعــد موافقــة مجلــس الشعب» .

والمقصود بقيادة الرئيس للقوات المسلحة القيادة الرمزيــة وليســت الفعلية فقد ولى زمان كانت فيه الملوك والرؤساء يقــودون جيوشــهم فــى معاركهم الحربية فتطور تكنولوجيا الحرب وأساليبها أنهى هذا الوضع تمامــا وأصبح من المتعذر عليهم قيادة الجيوش فى هذه الأيام بصورة فعلية.

ورئيس الجمهورية يعلن حالة الحرب ويتخذ القرارات اللازمة لذلــك على أن الدستور يقيد سلطته هذه فى ضرورة أخذ موافقة مجلس الشعب.

وظاهر النص لا يفرق بين إعلان حالة الحرب الهجومية أو الحروب الدفاعية ففى كليهما يكون إعلان الرئيس بعد موافقة مجلس الشعب وفى ذلك ضمان لعدم تورط الحكومة فى حروب لا ناقة للشعب المصرى فيها ولا جمل. (١)

المبحث الثانى

الحكومة هى الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة. وتتكون الحكومة من رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم. هذا ما قررته المادة ١٥٣ ثم بعد ذلك نتابع نصوص الدستور لكى تتبين كيفية تكوين الحكومة وبيان اختصاصاتها. وذلك على الوجه التالى :

المطلب الأول

تكوين الحكومة

نص الدستور فى المادة ١٤١ على أن «يعين رئيس الجمهورية رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم، ويعفيهم من مناصبهم» .

---

(١) يفرق الدكتور يحيى الجمل بين الحرب الدفاعية والحرب الهجومية ويرى أن رئيس الجمهورية لا يتقيد بموافقة مجلس الشعب فى الحرب الدفاعية وذلك لأنه لا يمكن أن ينتظر مثل هذه الموافقة خاصة بالنسبة للحروب الحديثة التى قد تكون الساعات الأولى فيها حاسمة ولا يمكن أن تنتظر الموافقة. راجع مؤلفه – سالف الذكر – ص٢٦٣ .

وعلى ذلك فإن سلطة تعيين الحكومة رئيساً وأعضاء معقودة لرئيس الجمهورية بحسبانه الرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية. وهذا الوضع كان يتفق مع النظام السياسى السائد وقت وضع الدستور فقد كان هذا النظام ينهض على وجود تنظيم سياسى واحد هو الاتحاد الاشتراكى. أما بعد التحول إلى نظام تعدد الأحزاب فمن المنطقى أن يقتصر دور الرئيس على دعوة رئيس الحزب الفائز فى الانتخابات لكى يشكل الوزارة. وهى لا تخرج عن كونها دعوة شكلية لا تستتبع تدخل الرئيس فى اختيار الوزراء. أو فى إعفائهم من مناصبهم. ومن ثم لا يستقيم الأمر أن يتحول النظام السياسى من الحزب الواحد إلى تعدد الأحزاب وتظل الحكومة هيئة تابعة لرئيس الجمهورية يعين رئيسها وأعضاءها ويعفيهم من مناصبهم.

ويشترط فيمن يعين وزيراً أو نائباً للوزير «أن يكون مصرياً ، بالغاً من العمر خمساً وثلاثين سنة ميلادية على الأقل، وأن يكون متمتعاً بكامل حقوقه المدنية والسياسية» .

فمن ناحية أولى: يشترط فى الوزير أن يكون مصرياً. ولا يشترط أن يكون مصرياً مولوداً لأب مصرى وعلى ذلك فمن المتصور أن يكون مصرياً بالتجنس. وهو قصور فى النص يجب تداركه. فخطورة منصب الوزير تقتضى أن يكون مصرياً ومولوداً لأبوين مصريين على الأقل ولا سيما وأن المشرع المصرى فى مواضع أخرى يتشدد فى اشتراط الجنسية المصرية الأصلية ففى القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ الخاص بنظام الأحزاب السياسية والمعدل بالقرار بقانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٧٩ يشترط فيمن يشترك فى تأسيس حزب سياسى أو يتولى منصباً قيادياً فيه أن يكون مصرياً ومن أب مصرى. ولا شك فى أن منصب الوزير أهم واخطر من الاشتراك فى تأسيس وقيادة الأحزاب. ومن ناحية ثانية: اشترط الدستور أن يكون الوزير

بالغاً من العمر ٣٥ سنة ميلادية على الأقل. **ومن ناحية ثالثة:** يجب أن يكون الوزير متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية. وذلك شرط بديهى نظراً لأن الوزير يمارس وظيفة سياسية وإدارية عليا فى الدولة.

ويؤدى الوزراء ورئيسهم بمجرد تعيينهم، وقبل مباشرة مهام وظائفهم اليمين الآتية: «أقسم بالله العظيم أن أحافظ مخلصاً على النظام الجمهوري، وان أحترم الدستور والقانون وان أرعى مصالح الشعب رعاية كاملة، وأن أحافظ على استقلال الوطن وسلامة أراضيه» .

المطلب الثانى

اختصاصات الحكومة

تشترك الحكومة مع رئيس الجمهورية فى ممارسة السلطة التنفيذية. فرئيس الجمهورية فى الدستور المصرى كما سبق وبينا يمارس سلطات فعلية بنفسه وليس عن طريق وزرائه. فالدستور فى أكثر من موضع بين ذلك. ونص على أن الرئيس «يتولى السلطة التنفيذية ويمارسها على الوجه المبين فى الدستور» . م ١٣٧ وعلى ذلك فإن الحكومة لا تستقل بممارسة السلطة التنفيذية ممارسة فعلية دون الرئيس .

وعلى ذلك تعتبر الحكومة هيئة تنفيذية تابعة لرئيس الجمهورية لا تملك استقلالاً تجاهه. فهو الذى يعينها وهو الذى يقيلها. ومن ثم فإنها تباشر جزءاً كبيراً من اختصاصات الرئيس الكثيرة والتى لا يستطيع أن يمارسها وحده نظراً لتعددها وتنوعها على الوجه الذى بيناه. وهى قد تمارس هذه الاختصاصات عن طريق التفويض إن كان الدستور يسمح بذلك أو عن

طريق الدراسة واقتراح اتخاذ القرار من جانب الرئيس ومن ثم جاء نص المادة ١٥٦ من الدستور معبراً عن هذه الحقيقة إذا نص على أن "يمارس مجلس الوزراء بوجه خاص الاختصاصات الآتية:-

أ- الاشتراك مع رئيس الجمهورية في وضع السياسة العامة للدولة والإشراف على تنفيذها وفقاً للقوانين والقرارات الجمهورية.

ب- توجيه وتنسيق ومتابعة أعمال الوزارات والجهات التابعة لها والهيئات والمؤسسات العامة.

ج - إصدار القرارات الإدارية والتنفيذية وفقا للقوانين والقرارات ومراقبة تنفيذها.

د- إعداد مشروعات القوانين والقرارات.

هـ- إعداد مشروع الموازنة العامة للدولة.

و - إعداد مشروع الخطة العامة للدولة.

ز - عقد القروض ومنحها وفقاً لأحكام الدستور.

ح - ملاحظة تنفيذ القوانين والمحافظة على أمن الدولة وحماية حقوق المواطنين ومصالح الدولة.

ويلاحظ على هذه الاختصاصات بصفة عامة أنها تتعلق بتسيير دولاب العمل في الدولة وفقاً للقوانين والقرارات الجمهورية، ولا تملك الحكومة سلطة مبتدأة في تقرير هذه الأمور فهي تتابع تنفيذ القرارات وتعمل على التنسيق بين الجهات المتعددة من اجل انتظام الأمور في المرافق والمصالح العامة .

وبالإضافة إلى الاختصاصات السابقة، فإن كل ووزير يعتــــبر هــو الرئيس الإدارى الأعلى لوزارته ويتولى رسم سياسة الــوزارة فــى حــدود السياسة العامة للدولة ويقوم بتنفيذها.

وحظر الدستور على الوزير أثناء توليه منصب الوزارة أن يــــزاول مهنة حرة أو عملاً تجارياً أو مالياً أو صناعياً أو أن يشترى أو يستأجر مــن أموال الدولة أو يؤجرها أو يبيعها شيئاً من امواله أو يقايضها عليــه م ١٥٧ وذلك بهدف عدم إساءة استعمال السلطة والتربح من المال العام. وهو قيـــد عام حرص الدستور على تقريره بالنسبة لكل من يشغل وظيفة عامة.

الفصل الثالث

العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية

تقوم الأنظمة السياسية فى العصر الحديث على الفصل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية. وأصبح هذا الفص أساساً من أسس النظام الديموقراطى ذلك أن تجميع السلطتين فى يد واحدة أو هيئة واحدة يؤدى لا محالة إلى الاستبداد.

ومثل مبدأ الفصل بين السلطات أساساً لتقسيم الأنظمة السياسية، فإن كانت العلاقة بينها متكافئة فإن النظام يكون برلمانياً. أما إذا رجحت كفة السلطة التنفيذية فإن النظام يكون رئاسياً. وإذا كانت الغلبة للسلطة التشريعية كان النظام حكومة جمعية. (١)

والدستور المصرى فى تحديد العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية حرص على إقامة العلاقة بينهما على أساس التعاون والرقابة. وإن كان هذا التنظيم لم يسو بين السلطتين فهو قد تأثر بالسمة الغالبة فى هذا الدستور وهى تقوية السلطة التنفيذية ممثلة فى رئيس الدولة والحكومة .

وسوف نناقش العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية فى الدستور المصرى فى مبحثين نتناول فى المبحث الأول : الرقابة الحكومية على أعمال البرلمان. وفى الثانى : الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة. وذلك على الوجه التالى .

---

(١) راجع فى تفصيل ذلك ثروت بدوى – النظم السياسية – المرجع السابق ص٣٢٥ .

المبحث الأول

رقابة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان

تتمثل هذه الرقابة فى أمرين: الأول تدخل السلطة التنفيذية فى أعمال البرلمان وذلك بدعوته للاجتماع، وفض اجتماعاته، وإلقاء البيانات أمامه وحضور الجلسات واجتماعات اللجان. والثانى فى حق رئيس الجمهورية فى حل البرلمان.

المطلب الأول

تدخل السلطة التنفيذية فى سير أعمال مجلس الشعب

يتمثل تدخل السلطة التنفيذية سواء رئيس الجمهورية أم الحكومة فى سير أعمال مجلس الشعب فيما يلى:-

أولاً: دعوة مجلس الشعب لدور الانعقاد وفض دورته :

ينص الدستور فى المادة ١٠١ على أن «يدعو رئيس الجمهورية مجلس الشعب للانعقاد للدور السنوى العادى قبل يوم الخميس الثانى من شهر نوفمبر، فإذا لم يدع يجتمع بحكم الدستور فى اليوم المذكور . ويدوم دور الانعقاد سبعة أشهر على الأقل ويفض رئيس الجمهورية دورته العادية ولا يجوز فضها قبل اعتماد الموازنة العامة للدولة» .

كما تنص المادة ١٠٢ من الدستور على أن « يدعو رئيس الجمهورية مجلس الشعب لاجتماع غير عادى، وذلك فى حالة الضرورة، أو بناء على طلب بذلك موقع من أغلبية أعضاء مجلس الشعب » .

وعلى ذلك فإن الحكومة هى التى تدعو مجلس الشعب للانعقاد سواء كان ذلك فى دور انعقاد عادى أم فى دور غير عادى . ولا شك أن التحكم فى دعوة البرلمان للانعقاد يعد تدخلاً من جانب الحكومة فى أعماله. على أن هذا التدخل لا يمكن أن يبلغ منتهاه ويؤدى إلى تعطيل أعمال البرلمان إن رأت الحكومة ذلك. فقد ألزم الدستور رئيس الجمهورية بدعوة البرلمان للانعقاد للدور العادى قبل يوم الخميس الثانى من شهر نوفمبر فإذا أحجم عن ذلك كان للبرلمان أن يجتمع من تلقاء نفسه وبحكم الدستور.

وإذا كان للرئيس أن يفض دور الانعقاد العادى فإنه يلتزم بعدم فضه قبل اعتماد الموازنة العامة للدولة.

أما بالنسبة للدعوة لاجتماع غير عادى فإنه يكون فى حالة الضرورة ، وهى حالة يستقل بتقديرها رئيس الجمهورية على أن الدستور نص على حالة أخرى إذا تحققت وجب على الرئيس أن يدعو المجلس لاجتماع غير عادى وذلك بناء على طلب موقع من أغلبية أعضاء المجلس .

ثانياً: حق الحكومة فى إلقاء البيانات :

وبيانات الحكومة فى المجلس قد تكون بيانات رئاسية وقد تكون بيانات وزارية .

فالبيانات الرئاسية نصت عليها المادة (١٣٢) من الدستور «يلقى رئيس الجمهورية عند افتتاح دور الانعقاد العادى لمجلس الشعب بياناً يتضمن السياسة العامة للدولة وله الحق فى إلقاء أى بيانات أخرى أمام المجلس ولمجلس الشعب مناقشة بيان رئيس الجمهورية» .

وبيانات الرئيس يلقيها أمام المجلس بحسبانه يضع السياسة العامة للدولة – مع الحكومة ويشترك فى تنفيذها، ومن ثم فهو مسئول عنها. ويهمه

أن يوضح للمجلس إطار هذه السياسة وثوابتها وما تم إنجازه وما سوف تقوم به الحكومة فى الفترة المقبلة .

والبيانات الرئاسية مناسبة للمجلس لكى يحيط بالبيانات والمعلومات التى تساعد أعضاءه على القيام بمهامهم ولا سيما تلك التى تتعلق بمراقبة الحكومة.

أما عن بيانات رئيس الوزراء :

فقد نصت عليها المادة (١٣٣) من الدستور حين نصت على «يقدم رئيس مجلس الوزراء بعد تأليف الوزارة، وعند افتتاح دور الانعقاد العادى لمجلس الشعب برنامج الوزارة. ويناقش مجلس الشعب هذا البرنامج» .

وبيانات رئيس مجلس الوزراء، تكون عند تأليف الوزارة، وذلك لشرح برنامج وزارته.وعند افتتاح دور الانعقاد العادى لكى يقدم فيها رئيس الوزراء برنامج الوزارة عن الفترة القادمة حتى يتسنى للمجلس بسط رقابته على أداء الحكومة. وقد يلقيها بنفسه، والغالب أن ويقوم كل وزير بإلقاء بيان عن برنامج وزارته وذلك بجوار بيان رئيس الوزراء الذى يتضمن الخطوط العامة والرئيسية .

على أنه تجدر الإشارة إلى أن هذه البيانات تفقد حيويتها إذا كان حزب الحكومة هو المسيطر على المجلس. ومن ثم تأتى هذه البيانات متشابهة فى كثير من الأحيان ولا تحدد إطاراً واضحاً للعمل التنفيذى ولا تخرج عن كونها بيانات إنشائية تكون فى واد والعمل التنفيذى فى واد آخر .

ثالثاً: حق حضور الاجتماعات فى البرلمان ولجانه :

تنص المادة (١٣٥) من الدستور على أن « يسمع رئيس مجلس الوزراء والوزراء فى مجلس الشعب ولجانه كلما طلبوا الكلام ولهم أن يستعينوا بمن يرون من كبار الموظفين. ولا يكون للوزير صوت معدود عند أخذ الرأى، إلا إذا كان من الأعضاء » .

وعلى ذلك للوزراء ورئيسهم حضور اجتماعات المجلس ولجانه. والحديث في هذه الاجتماعات أمر منطقى وذلك لكى يبينوا للمجلس وأعضائه البيانات والحقائق التى قد تكون بعيدة عنهم وحتى لا يسوء الفهم بين الطرفين. وقد يكون حضور الوزير فى اجتماع المجلس أو لجانه لتوضيح أمر معين مانعاً من تقرير مسئوليته. ولذلك فإن الدستور قرر إلزام المجلس بضرورة سماع الوزير إن أراد الكلام أمام المجلس أو أمام لجانه.

المطلب الثانى

حل البرلمان

تنص المادة (١٣٦) من الدستور على أنه « لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس الشعب إلا عند الضرورة وبعد استفتاء الشعب، ويصدر رئيس الجمهورية قراراً بوقف جلسات المجلس وإجراء الاستفتاء خلال ثلاثين يوماً، فإذا أقرت الأغلبية المطلقة لعدد من أعطوا أصواتهم الحل أصدر رئيس الجمهورية قراراً به. ويجب أن يشتمل القرار على دعوة الناخبين لإجراء انتخابات جديدة لمجلس الشعب فى ميعاد لا يجاوز ستين يوما من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء. ويجتمع المجلس الجديد خلال الأيام

العشرة التالية لإتمام الانتخاب ». وهذه المادة تحدد الشروط التى يجب أن تتوافر لكى يستطيع رئيس الجمهورية حل المجلس النيابى وتختزل هذه الشروط فى شرط الضرورة . فإذا ما توافرت هذه الضرورة ، كان على الرئيس أن يتبع الإجراءات التى نصت عليها وذلك لحل المجلس وتمثل فى استفتاء الشعب ، ولسوف نتناول ذلك فى فرعين :

الفرع الأول: تحديد الضرورة التى تؤدى إلى حل مجلس الشعب .

الفرع الثانى: استفتاء الشعب .

الفرع الأول

تحديد مدلول الضرورة

جاءت المادة (١٣٦) فى مطلعها بصيغة النفى فهى تنفى حق رئيس الجمهورية فى حل مجلس الشعب إلا فى حالة الضرورة فقالت «لا يجوز لرئيس الجمهورية أن يحل مجلس الشعب إلا عند الضرورة» والمجالس النيابية – فى أصل نشأتها – تعتبر قيداً على حرية السلطة التنفيذية. ولذا فعن الدساتير تذهب مذاهب كثيرة لضمان عدم الإفراط فى استخدام هذا الحقن مما يمثل تهديداً لاختلال التوازن المفروض وجوده بين سلطات الدولة. وإذا كان الأصل أن السلطة التنفيذية ممثلة فى رئيس الجمهورية تخول حق حل البرلمان إذا ما نشب خلاف بينه وبين الوزارة إذا قدر للرئيس أن ينتصر لرأى الوزارة.وهو ما نظمه الدستور المصرى فإنه أجاز لرئيس الجمهورية أيضا حل مجلس الشعب فى حالة الضرورة .

حقيقة الأمر .. تعبير الضرورة يعتبر اصطلاحاً غير محدد المعنى وهو - إن كان كذلك فى كل حالة - فإنه فى خصوص المادة ١٣٦ من الدستور يعتبر أكثر غموضاً فهل يقصد به حالة الضرورة والإجراءات الاستثنائية الواردة فى المادة ٧٤ أم يقصد به حالة الضرورة التى وردت فى المادة ١٠٨ والتى تعطى لرئيس الجمهورية حق اتخاذ قرارات لها قوة القانون بشرط سبق وجود تفويض من مجلس الشعب ؟. أم أن الضرورة تتمثل فى خلاف ينشب بين المجلس ورئيس الدولة ؟ ولا يمكن بحال اعتبار حالة الضرورة كامنة فى خلاف بين رئيس الوزراء وحكومته من جانب والبرلمان من جانب آخر، وذلك لأن هذا الخلاف يحكمه نص المادة ١٢٧ من الدستور. وعلى ذلك فإن الفقه يذهب إلى أن رئيس الجمهورية هو الذى يقدر وجود الضرورة التى تبرر حل مجلس الشعب[1] . فقد تكون هذه الضرورة متمثلة فى بعد المجلس النيابى عن المصلحة العامة وانفصاله عن جماهير الأمة ، وقد تكون كامنة فى وجوب وجود أغلبية قوية ومتماسكة تقف إلى جوار السلطة التنفيذية ضماناً لاستقرار الحكم ، ودرءاً للأزمات الوزارية المتعاقبة . ويجب على الرئيس أن يذكر فى قراره الضرورة الملجئة لحل البرلمان . حتى تتحقق الرقابة الشعبية على ممارسة الرئيس لهذا الحق . ونحن نرى أن تنظيم حل مجلس الشعب فى حالة الضرورة ، أمر يتنافى مع المبادئ الثابتة فى التطبيقات الدستورية المقارنة . فأغلب الدساتير عند تنظيمها لحالة الضرورة تشترط لتطبيق أحكامها أن يكون البرلمان

---

(١) يحيى الجمل - المرجع السابق ص ٢٨٢ ، مصطفى أبو زيد فهمى - المرجع السابق ص ٢٨٣ ، محمد عبد الحميد أبو زيد - حل المجلس النيابى - دراسة مقارنة ١٩٨٨ - ص ١٣٦ ، محمد سليم العوا - الأزمة السياسية والدستورية فى مصر ١٩٨٧ - ١٩٩٠،١٩٩١، ص ١٨٤.

منعقداً وذلك حتى يستطيع أن يمارس دوره فى الرقابة على أعمال السلطة القائمة على حالة الضرورة . وأن يراقب عن بعد مشروعية هذا التطبيق .

الفرع الثانى

إجراء الاستفتاء

إذا ما توافرت حالة الضرورة – التى تبرر لرئيس الجمهورية حل مجلس الشعب – فإن ذلك لا يتم إلا بعد استفتاء الشعب . حيث تنص المادة ١٣٦ لا يجوز ... وبعد استفتاء الشعب .... فحق الحل – رغم توافر الضرورة – معلق على موافقة الشعب فى الاستفتاء . وفى أهمية الاستفتاء بالنسبة لحل مجلس الشعب ، اختلف الفقه ، فذهب البعض إلى القول : بأن الاستفتاء يؤدى إلى الإقلال من التجاء رئيس الجمهورية إلى البرلمان ، بل إنه يؤدى إلى تعطيل هذا الحق ولذلك يرى هذا الرأى أن الاستفتاء يمثل وسيلة من وسائل الاستقرار السياسى فهو يضيق من استخدام سلاح الحل فى مواجهة مجلس الشعب . كما يحصر حق الحل فى أمرين : الأول : وهو اندفاع البرلمان فى ممارسة سلطة التشريع بصورة لا يفيد معها حق الاعتراض على القوانين المخول لرئيس الجمهورية . والثانى : إذا ما تبين لرئيس الجمهورية أن البرلمان أصبح لا يعبر عن إرادة الناخبين[1] . على أن رأياً آخر فى الفقه يرى أن الاستفتاء لا يؤدى إلى تعطيل حق الحل ، وذلك نظراً لطبيعته السياسية ويذهب هذا الرأى إلى إمكانية مخالفة رئيس

---

(١) السيد محمد مدنى – روح الدستور الأصول الفقيه فى الدستور – دار الجمهورية – بدون تاريخ – القاهرة ص ١٤٨ وما بعدها .

الجمهورية لنتائج الاستفتاء . بمعنى أنه يستطيع أن ينفذ قراره بحل المجلس حتى ولو كانت نتيجة الاستفتاء لصالح بقاء المجلس (١) . ويرى آخرون أن هذه الوسيلة فى الحقيقة والواقع لا تحقق الغاية منها إلا إذا تحققت للناخبين الحرية الكاملة فى إبداء رأيهم وتوافر لديهم الوعى الناضج حتى لا يكونوا عرضه للتأثر بمؤثرات غير سليمة تباشر ضدهم ترغيبا أو ترهيبا من جانب السلطة التنفيذية (٢) . فإذا لم تتوافر هذه الأمور فإن الاستفتاء – دائما – سيكون بجانب رئيس الدولة . يعضد من سلطانه ويؤدى إلى تهميش المؤسسات الأخرى .

وفى الحقيقة أن تطلب الاستفتاء فى مثل هذه الحالات أمر لا يستقيم مع أبسط المبادئ القانونية . ذلك أن من شروط صحة الاستفتاء قابلية موضوعه للمناقشة ، وقدرة الشعب على حسم الخلاف الذى يثور حول الموضوع المطروح فى الاستفتاء مما يستلزم أن يتم الاستفتاء فى ظروف تسمح للشعب بذلك . أى فى ظروف عادية . وذلك لأن الاستفتاء الذى يتم فى ظروف غير عادية لا سيما فى أوقات الأزمة والضرورة ، لا يمكن أن يعتبر استفتاء بالمعنى الحقيقى . ذلك أن الاستفتاء وإجراءات الأزمات والضرورة نقيضان لا يجتمعان .

---

(١) محمد كامل ليلة – النظم السياسية للدولة والحكومة– دار الفكر العربى – القاهرة – ص ٢٦٣ .

(٢) سعد عصفور – المرجع السابق – ص ٢٦٤ .

المبحث الثاني

رقابة البرلمان على أعمال السلطة التنفيذية

لا شك أن العلاقة بين البرلمان والحكومة تقوم على التداخل فيما بينهما ولها جانبان يتمثل الأول فى التعاون بينهما وقد ظهر ذلك واضحاً عند الحديث عن اختصاصات كل من الحكومة والبرلمان . فالحكومة تتعاون مع البرلمان فى سن التشريع كما أنها تعد الموازنة العامة وتضع السياسة العامة للدولة ويقوم المجلس بالموافقة عليها واعتمادها . على أن لهذه العلاقة جانب أكثر أهمية وهو الرقابة المتبادلة بينهما . وإذا كنا فى المبحث السابق قد عددنا مظاهر رقابة الحكومة على البرلمان . فإننا فى هذا المبحث سوف نبحث وسائل مراقبة المجلس لنشاط الحكومة .

وقد نظم الدستور هذه الوسائل فى المواد من ١٢٤ إلى ١٣١ كما أن لائحة المجلس قد نظمت ممارسة أعضاء المجلس لهذه الوسائل وهى تتدرج من حيث قوتها وأثارها فمنها ما يقتصر أثره على بسط موضوعات معينة تحت نظر الحكومة ومناقشتها مع المجلس للوصول بشأنها إلى حل ودى يرضى أعضاء المجلس وترضى به الحكومة وثمة وسائل أخرى تهدف إلى إثارة مسئولية الوزارة وقد تنتهى إلى سحب الثقة منها وتدرج هذه الوسائل فى قوتها ، وآثارها أمر يقتضيه المنطق حتى تحقق الغاية منها وسوف نتناول هذه الوسائل بالشرح . وذلك على الوجه التالى :

أولاً : إبداء الرغبات فى موضوعات عامة :

تنص المادة (١٣٠) من الدستور على أن لأعضاء مجلس الشعب إبداء رغبات فى موضوعات عامة إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه

أو أحد الوزراء . ونصت اللائحة فى المادة (٢١٢) على ضرورة أن يتقدم العضو برغبته عن طريق طلب كتابى وأن يتصل الأمر بمصلحة عامة . ويجب ألا يخالف الطلب الدستور والقانون م (٢١٣) من اللائحة . ويقصد من إبداء الرغبات وضع موضوعات معينة تهم الصالح العام تحت نظر الحكومة ويتم بشأنها تبادل الرأى ومحاولة الوصول إلى حلول بشأنها بصورة ودية أقرب إلى التعاون بين المجلس والحكومة وذلك بالقياس إلى وسائل أخرى تؤدى إلى إحراج الحكومة وقد ترتب مسئوليتها وإذا كانت هذه الصورة تعد أقرب إلى صور التعاون بين المجلس والحكومة إلا أنها قد تؤدى بصورة غير مباشرة إلى إثارة مسئولية الوزارة إذ أنها تطرح وجهة نظر الحكومة بشأن موضوعات معينة قد لا تروق لأعضاء المجلس فيمارسوا عليها رقابتهم عن طريق وسائل أخرى .

ثانياً : طرح موضوع عام للمناقشة :

تنص المادة ١٢٩ من الدستور على أن «يجوز لعشرين عضواً على الأقل من أعضاء مجلس الشعب طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة الوزارة بشأنه ..» .

وطرح موضوع عام للمناقشة بقصد توضيح سياسة الوزارة بشأن أحد الموضوعات التى تتعلق بممارسة نشاطها . وفى هذه الحالة يستطيع المجلس أن يمارس مهامه الرقابية عن طريق الوسائل الأخرى . وتنص اللائحة فى المادة ٢٠٩ على أن يقدم طلب المناقشة إلى رئيس مجلس الشعب كتابة . ويجب أن يكون موقعاً عليه من عشرين عضواً على الأقل ويحدد الموقعون عليه اسم أحدهم لكى يكون له الأولوية فى الكلام عند مناقشة الموضوع .

ثالثا : توجيه الأسئلة :

تنص المادة ١٢٤ من الدستور على أن «لكل عضو مــن أعضــاء مجلس الشعب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحــد نوابــه أو أحــد الوزراء أو نوابهم أسئلة فى أى موضوع يدخل فى اختصاصــهم . وعلــى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو من ينيبونهم الإجابة على أسئلة الأعضاء . ويجوز للعضو سحب السؤال فى أى وقت ولا يجوز تحويلة فــى نفــس الجلســة إلــى استجواب ...» .

١- شرط تقديم السؤال :

أ- أن يقدم كتابة . ومن ثم فلا يجوز أن يكون السؤال شفاهة .

ب- أن يرد على أمر من الأمور العامة التى تتصل بالمصلحة العامة . ومن ثم لا يجوز أن يكون السؤال دافعه مصلحة شخصية للنائب ، ويجب أن يكون السؤال واضحا ،وخاليا من العبارات غير اللائقة ، م ١٨١ مــن اللائحة .

ج- لا يجوز تقديم السؤال إلا من عضو واحد فقط . على أنه لا يجــوز أن يدرج للعضو فى ذات الجلسة أكثر من سؤال . كما لا يجوز أن يــدرج للعضو أكثر من ثلاثة أسئلة فى الشهر الواحد . م ٣/١٨٥ وذلك حتــى يتسنى لجميع أعضاء المجلس أن يتقدموا بالأسئلة .

د- لا يجوز إدراج السؤال فى جدول الأعمال إذا كان مرتبطا بموضوعــات محالة إلى لجان المجلس ، قبل أن تقدم اللجنة تقريرهــا ، وإذا تــأخرت اللجنة عن الموعد المحدد لذلــك أدرج الســؤال بجــدول الأعمــال . م ١/١٨٥ من اللائحة .

هـ - لا يجوز أن تدرج أية أسئلة فى جدول الأعمال قبل عرض الـــوزارة لبرنامجها ما لم تكن فى موضوع له أهمية خاصة وعاجلة وبعد موافقـــة رئيس المجلس . م ٢/١٨٥ .

وعلى إثر تقديم العضو للسؤال ، فإنه يقيد فى سجل خاص ، وترتب الأسئلة حسب تاريخ ورودها . وينظر فيها رئيـــس المجلـــس فـــإذا كـــانت مستوفاة لشروطها التى حددتها اللائحة على الوجه السابق فإنه يوجهها إلـــى الوزير المختص وإلى وزير مجلس الشعب . وإذا لم تكن مســـتوفاة لـــهذه الشروط فإنه يقرر حفظها لعدم توافر الشروط مع إبلاغ العضو بذلك .

٢- الإجابة عن الأسئلة :

تلزم المادة ١٢٤ من الدستور رئيس الوزراء أو نوابه أو الـــوزراء أو نوابهم الإجابة على الأسئلة التى يقدمها الأعضاء .

والأصل أن تكون الإجابة عن السؤال شفاهه من الوزير المختص أو من ينيبه فى ذلك . وذلك حتى يتحقـــق علـــم أعضـــاء المجلـــس جميعـــاً بموضوعه. على أن المادة ١٨٢ من اللائحة الداخلية للمجلـــس أجـــازت أن تكون الإجابة عن السؤال كتابة فى الأحوال الآتية :

أ - إذا طلب العضو ذلك .

ب- إذا كان الغرض من السؤال مجرد الحصول على بيانات أو معلومـــات إحصائية بحتة .

ج- إذا كان ال[illegible] مع طابعه المحلى يقتضى إجابة من الوزير المختص .

د - إذا كان السؤال فيما بين أدوار الانعقاد .

هـ- الأسئلة المتبقية دون إجابة عنها حتى انتهاء دور الانعقاد.

وفى حالة الإجابة كتابة عن الأسئلة تلزم المادة ١٨٢ مـــن اللائحـــة بضرورة نشر الأسئلة والإجابة المكتوبة فى ملحق خاص لمضبطة المجلس.

أما الإجابة شفاهه ، فإنها تدرج بجدول أعمال المجلس على أنه يجب أن تكون بعد أسبوع على الأقل من إبلاغ الوزير المختص بها، ولا يجـــوز أن يتأخر الـــرد علـــى الأسئلـــة لمـــدة تزيـــد عن شهر واحد (م ١٨٤ من اللائحة) .

وللعضو الذى وجه السؤال الحق فى التعليق على إجابة المســـؤول. وهو حق محجوز له وحده دون سائر أعضاء المجلس . وذلك لأن الســـؤال يقيم علاقة خاصة بين السائل والمسؤول . ومن ثـــم لا يجـــوز أن يتدخـــل عضو أخر فى المناقشة على أن المادة ١٨٨ من اللائحة نصت علـــى أنـــه يجوز استثناء لرئيس المجلس أن يأذن لرئيس اللجنة المختصـــة بموضـــوع السؤال أو لعضو أخر أن يبدى تعليقاً أو ملاحظات موجـــزة علـــى إجابـــة الوزير وذلك إذا تعلق السؤال بموضوع له أهمية عامة .

٣- سحب السؤال :

نصت المادة ١٢٤ من الدستور على حق مقدم السؤال فـــى ســـحب سؤاله إذ قررت «يجوز للعضو سحب السؤال فى أى وقت ولا يجوز تحويلـــه فى نفس الجلسة إلى استجواب» .

وهذا ناتج عن الصفة الشخصية للسؤال فهو يرتبط بمقدمه وإرادتـــه فإن أراد استبقاءه فله ذلك وللوزير ضرورة الإجابة عليـــه بـــالصورة التـــى حددناها سلفاً وإذا أراد سحبه فلا يجوز لعضو أخر أن يتمسك به أو يحتج على ذلك .

٤- سقوط السؤال :

حددت المادة ١٩٣ من اللائحة الداخلية للمجلس الحالات التى يسقط فيها السؤال على الوجه التالى :

أ- إذا زالت صفة العضو مقدم السؤال كأن يستقيل أو تسقط عضويته .

ب- إذا زالت صفة من وجه إليه السؤال كأن يستقيل أو يقال عضو الحكومة الموجه إليه السؤال .

ج- إذا انتهى دور الانعقاد الذى قدم أثناءه السؤال .

ويتضح مما سبق أن أسباب سقوط السؤال ترتد فى أسبابها إلى فقدان العلاقة الشخصية التى ينشئها السؤال بين السائل والمسؤول .

رابعا : تشكيل لجان تقصى الحقائق :

تنص المادة (١٣١) من الدستور على أنه «لمجلس الشعب أن يكون لجنة خاصة أو يكلف لجنة من لجانه بفحص نشاط إحدى المصالح الإدارية أو المؤسسات العامة أو أى جهاز تنفيذى أو إداري، أو أى مشروع من المشروعات العامة ، وذلك من أجل تقصى الحقائق ، وإبلاغ المجلس بحقيقة الأوضاع المالية أو الإدارية أو الاقتصادية أو إجراء تحقيقات فى أى موضوع يتعلق بعمل من الأعمال السابقة .. وللجنة فى سبيل القيام بمهمتها أن تجمع ما تراه من أدلة أو تطلب سماع من ترى سماع أقواله ، وعلى جميع الجهات التنفيذية والإدارية أن تستجيب إلى طلبها ، وأن تضع تحت تصرفها لهذا الغرض ما تطلبه من وثائق أو مستندات أو غير ذلك» .

ولجان تقصى الحقائق ، وما تخوله من سلطة إجراء تحقيق برلمانى يقتصر مداه على أعمال السلطة التنفيذية ، ولا يتعداه إلى أعمال

السلطة القضائية ذلك أن هذه السلطة مستقلة تماما ولا يصح التدخل في شئونها . وعمل اللجان هو عمل سياسي في المقام الأول وليس عملا قضائيا.

ولجان تقصي الحقائق تقوم بعملها لتتبين وجه الخلل في ممارسة إحدى المصالح الإدارية أو المؤسسات العامة لنشاطها . وذلك كخسارتها أو تعثرها في تحقيق أهدافها . وهي في سبيل ذلك تستمع إلى أقوال من ترى أن له صلة بالموضوع . ويجب على الجهات التنفيذية والإدارية أن تستجيب لما تراه اللجنة محققا لعملها. على أنه يحظر على اللجنة أن تتناول في عملها أمرا معروضا على القضاء فذلك تدخل في أعمال القضاء لا يجوز .

وقد تنتهي لجنة تقصي الحقائق من عملها إلى عدم ثبوت تقصير أو أخطاء ومن ثم ينتهي الأمر بتجديد الثقة بالوزارة أما إذا اكتشفت أخطاء معينة فإن المجلس قد يرتب مسئولية الوزارة أو يصدر تشريعا جديدا لمعالجة أوجه القصور [١] .

خامسا : الاستجواب :

نصت المادة (١٢٥) من الدستور على أن لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب حق توجيه استجوابات إلى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو نوابهم لمحاسبتهم في الشئون التي تدخل في اختصاصاتهم . وتجرى المناقشة في الاستجواب بعد سبعة أيام على الأقل من تقديمه إلا في حالات الاستعجال التي يراها المجلس وبموافقة الحكومة .

---

(١) سعاد الشرقاوي ، عبد الله ناصف – المرجع السابق ص ٦٦٨ .

وتتبدى أهمية الاستجواب فى أنه مقدمة ضرورية لإمكان سحب الثقة من الحكومة برمتها أو من أحد أعضائها . فالاستجواب يحمل بين طياته معنى محاسبة الحكومة فى مجملها أو أحد أعضائها عن تقصير أو سوء تصرف ومن ثم يجب أن يتضمن طلب الاستجواب الأدلة والبراهين التى تؤكد ذلك . وتقديم الاستجواب حق لكل عضو من أعضاء المجلس . ومن ثم فإن الاستجواب حق يمارسه العضو منفرداً . وسوف نبحث كيفية تقديمه ثم مناقشته .ثم بعد ذلك نحدد أثار الاستجواب(١) .

١-كيفية تقديم الاستجواب :

بينت اللائحة الداخلية للمجلس الأحكام الخاصة بتقديم الاستجواب على الوجه التالى :

١- يجب أن يقدم الاستجواب كتابة إلى رئيس مجلس الشعب . وأن يكون مقدماً من عضو واحد فلا يصح أن يشترك أكثر من عضو فى تقديم الاستجواب وإذا تقدم أكثر من عضو باستجواب فى ذات الموضوع فيكون الاستجواب مقدماً من كل منهم على حدة .

٢- يجب أن يحتوى الطلب بالاستجواب على تحديد لموضوعه وأوجه المؤاخذة على الوزير الموجه إليه الاستجواب . كما يجب أن يتضمن مذكرة شارحة لموضوعه والمستندات التى يؤيد بها المستجوب استجوابه.

٣- ألا يكون الاستجواب مخالفاً فى موضوعه لنصوص الدستور أو القانون أو تضمن ألفاظاً غير لائقة .

---

(١) فى تفصيل ذلك راجع : جابر جاد نصار : الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة فى مصر والكويت - ١٩٩٩ - دار النهضة العربية .

٤- أن يتعلق بمصلحة عامة . فلا يصح والحال كذلك أن يكون الاستجواب بهدف تحقيق مصلحة شخصية للعضو المستجوب.

٥- ألا يكون موضوع الاستجواب قد سبق وفصل فيه المجلس برأى فى نفس دور الانعقاد ما لم تطرأ وقائع جديدة بخصوصه.

فإن توافرت هذه الشروط فإنه يقوم بإبلاغه إلى الوزير الموجه إليه . كما يبلغه أيضاً إلى وزير مجلس الشعب . وإن رأى تخلف هذه الشروط كلها أو بعضها فله أن يقرر حفظ الاستجواب وفى الحالتين عليه إخطار مقدمه كتابة .

٢- مناقشة الاستجواب :

لا يجوز مناقشة الاستجواب إلا بعد مرور سبعة أيام على الأقل من تاريخ تقديمه إلى المجلس . ويجوز تقصير هذه المدة فى حالات الاستعجال التى يقدرها المجلس وبشرط موافقة الحكومة على ذلك . وعلة ذلك ظاهرة وهى أن تأخذ الحكومة فرصتها فى دراسة موضوع الاستجواب وعدم مفاجأتها به. وذلك أمر يتفق أيضاً وخطورة الأثار التى تترتب على الاستجواب .

ويحدد لمناقشة الاستجواب جلسة ويبدأ مقدمه بشرح استجوابه وبعد ذلك يرد عليه الوزير المختص (الموجه إليه الاستجواب) . ويكون لمقدم الاستجواب التعليق على رد الوزير . وبعد ذلك تتم مناقشة موضوع الاستجواب فى المجلس ومن ثم فإن الاستجواب يختلف عن السؤال فى أنه لا يقيم علاقة مباشرة وشخصية بين طرفيه ، وإنما يستطيع أعضاء المجلس أن يشتركوا فى مناقشة موضوع الاستجواب . وتنتهى المناقشة فى الاستجواب بأحد القرارات الآتية :

الأول : تأييد الحكومة وتجديد الثقة بها وذلك اقتناعاً من المجلس بردها على موضوع الاستجواب.

الثانى : اقتراح بعض الأعضاء إقفال باب المناقشة وموافقة المجلس عليه ومن ثم الانتقال إلى جدول الأعمال.

الثالث : عدم الاقتناع برد الوزير المستجوب أو الحكومة بصفة عامة وذلك يستوجب اتخاذ إجراءات لاحقة نص عليها الدستور فى المادة ١٢٦ بالنسبة للوزير و ١٢٧ بالنسبة للحكومة وهو ما سوف نبحثه فيما يلى :

سادساً : المسئولية السياسية للحكومة :

وتتضمن هذه المسئولية ما يلى :ـ

١- المسئولية الفردية.

٢- المسئولية التضامنية .

٣- المسئولية السياسية للوزير:

نصت على هذه المسئولية المادة ١٢٦ من الدستور إذ جاء بها ما يلى:«الوزراء مسئولون أمام مجلس الشعب عن السياسة العامة للدولة ، وكل وزير مسئول عن أعمال وزارته . ولمجلس الشعب أن يقرر سحب الثقة من أحد نواب رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء أو نوابهم ، ولا يجوز عرض طلب سحب الثقة إلا بعد استجواب ، وبناء على اقتراح عشر أعضاء المجلس ولا يجوز للمجلس أن يصدر قراره فى الطلب قبل ثلاثة أيام من تقديمه ويكون سحب الثقة بأغلبية أعضاء المجلس» .

ولإثارة مسئولية الوزير السياسية ينبغى توافر الشروط الآتية :

أ- لا يجوز عرض طلب سحب الثقة من الوزير إلا على إثر استجواب قدم إلى المجلس واستوفى شروطه ونوقش بالطريقة التى سبق

وبيناها . ثم رأى المجلس عدم الاقتناع برد الوزير وأنه ماض لا محالة إلى سحب الثقة منه .

ب- أن يتقدم عُشر أعضاء المجلس بطلب لسحب الثقة . ويجب أن يتم ذلك كتابة وموقعاً ممن قدمه . ويجب أن يتواجدوا فى ذات الجلسة فإن تخلف بعضهم أو جميعهم سقط الطلب ويأذن رئيس المجلس لإثنين من مقدمى طلب سحب الثقة بالحديث أمام المجلس لعرض أقتراحهم وبيان أسبابه ودعوة المجلس إلى تأييده .

ج- أن تجرى مناقشة فى الطلب بعد ثلاثة أيام على الأقل من تقديم الطلب ومن ثم يجوز تأخيرها أكثر من ذلك.

وبعد مناقشة المجلس فى الموضوع وسماع الوزير فإنه يكون بالخيار بين قرارين :

الأول : توكيد الثقة فى الوزير ورفض الطلب المقدم لسحب الثقة .

الثانى : سحب الثقة من الوزير ويكون ذلك بقرار بأغلبية المجلس أى (نصف الأعضاء + واحد) . ومن ثم لا تكفى أغلبية الحاضرين . ويترتب على ذلك ضرورة اعتزال الوزير لمنصبه بقوة الدستور حيث تنص المادة ١٢٨ منه على أنه إذا قرر المجلس سحب الثقة من أحد نواب رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء أو نوابهم ، وجب عليه اعتزال منصبه» .

٢- المسئولية السياسية لرئيس الوزراء :

تنص المادة ١٢٧ من الدستور المصرى على أنه ((لمجلس الشعب أن يقرر - بناء على طلب عُشر أعضائه - مسئولية رئيس مجلس الوزراء، ويصدر القرار بأغلبية أعضاء المجلس . ولا يجوز أن يصدر القرار إلا بعد

استجواب موجه إلى الحكومة وبعد ثلاثة أيام على الأقل من تقديم الطلب. وفى حالة تقرير المسئولية يعد المجلس تقريراً يرفعه إلى رئيس الجمهورية متضمناً عناصر الموضوع ، وما انتهى إليه من رأى فى هذا الشأن وأسبابه ولرئيس الجمهورية أن يرد التقرير إلى المجلس خلال عشرة أيام ، فإذا عاد المجلس إلى إقراره من جديد جاز لرئيس الجمهورية أن يعرض موضوع النزاع بين المجلس والحكومة على الاستفتاء الشعبى . ويجب أن يجرى الاستفتاء خلال ثلاثين يوماً من تاريخ الإقرار الأخير للمجلس وتقف جلسات المجلس فى هذه الحالة فإذا جاءت نتيجة الاستفتاء مؤيدة للحكومة ، اعتبر المجلس منحلاً وإلا قبل رئيس الجمهورية استقالة الوزارة» .

أ- شروط تقرير مسئولية رئيس الوزراء :

ولكى تتقرر هذه المسئولية يجب اتباع الإجراءات الآتية :

١- طلب تقرير المسئولية :

أجاز الدستور بمقتضى نص مادة (١٢٧) لمجلس الشعب بناء على طلب مقدم من عشر أعضائه- أن يقرر مسئولية رئيس مجلس الوزراء ويجب أن يكون هذا الطلب مكتوباً ومسبباً.

٢- إصدار قرار من مجلس الشعب بتقرير مسئولية رئيس مجلس الوزراء . واستلزم الدستور ضرورة أن يصدر القرار بأغلبية أعضاء المجلس ، وقيد ذلك بقيدين هما : أولاً : ضرورة استجواب الحكومة . ويهدف الدستور من خلال ذلك إعطاء فرصة لمجلس الوزراء لكى يوضح موقفه أمام أعضاء المجلس قبل التصويت على تقرير مسئوليته ، وربما أفلح - عند التصويت - فى الفوز بثقة مجلس الشعب .

أما القيد الثانى : فهو قيد زمنى ، فالمادة ١٢٧ تستلزم آلا يصدر هذا القرار إلا بعد ثلاثة أيام على الأقل من تقديم الطلب بتقرير مسئولية رئيس مجلس الوزراء،وهذا القيد الزمنى يهدف إعطاء مهلة مناسبة لمجلس الشعب أن يتدارس طلب تقرير مسئولية رئيس مجلس الوزراء ويوفر لرئيس الوزراء الوقت الكافى للرد على ما جاء بطلب تقرير مسئوليته أمام مجلس الشعب .

٣- عرض تقرير بالموضوع على رئيس الجمهورية :

فى حالة صدور قرار من مجلس الشعب بتقرير مسئولية رئيس مجلس الوزراء استوجب نص المادة ١٢٧ ضرورة رفع تقرير بعناصر الموضوع إلى رئيس الجمهورية . ويجب أن يشمل هذا التقرير المقدم إلى الرئيس الطلب المقدم من عشر أعضاء المجلس وكذلك الإجراءات التى تمت لتقرير مسئولية رئيس مجلس الوزراء . وهنا يأتى دور رئيس الجمهورية وأعطته المادة ١٢٧ حق الخيار بين ثلاثة فروض : [١]

الأول : إما أن يوافق على ما جاء بتقرير البرلمان ويقبل استقالة الوزارة أو يقيلها ، وتنتهى المشكلة ، بوقوف رئيس الجمهورية بجانب البرلمان .

الثانى : يتمثل فى تفضيل رئيس الجمهورية تأييد وجهة نظر الحكومة ، فيعيد التقرير إلى مجلس الشعب ، على أن يكون ذلك خلال مدة أقصاها عشرة أيام من تاريخ تقديمه إليه . وفى هذه الحالة يكون مجلس

---

(١) سيد رجب السيد محمد – المسئولية الوزارية فى النظم السياسية المعاصرة – مقارنة بالنظام السياسى الإسلامي – رسالة دكتوراه – مقدمة إلى كلية الحقوق – جامعة القاهرة . ١٩٨٦ ص ٥٧١ .

الشعب بالخيار بين فرضين : الفرض الأول .. ويتمثل فى أن يعدل المجلس عن قراره بمسئولية رئيس الحكومة ، وإن تم ذلك انتهى النزاع . ويكون معنى هذا العدول أن الأغلبية التى أصدرت القرار قد تفككت أو عدلت عن موقفها . أما الفرض الثانى : هو أن يعود المجلس إلى تأكيد قراره، الذى سبق اتخاذه بشأن مسئولية رئيس مجلس الوزراء ورفع الأمر ثانية إلى رئيس الجمهورية ولا شك أن إعادة الأمر إلى رئيس الجمهورية يعبر عن رفض مجلس الشعب لموقف الرئيس المساند للحكومة [1] وإعادة التقرير ثانية إلى رئيس الجمهورية نكون فى نهاية الأمر أمام أحد حلين :

الأول : أن يتخلى الرئيس عن مساندة الحكومة ، ويقبل استقالتها أو يقيلها أما الحل الثانى : فهو إصرار رئيس الجمهورية على مساندة الحكومة ويعرض الأمر على الاستفتاء الشعبى لكى يحكم الشعب فى الأمر. ويجب أن يتم ذلك خلال ثلاثين يوماً من تاريخ الإقرار الأخير للمجلس ويجب أن تتوقف جلسات مجلس الشعب فوراً.

ب- إجراءات الاستفتاء:

وهذه الإجراءات تتضمن صدور قرار باللجوء إلى الاستفتاء . ثم بعد ذلك تحديد وقت الاستفتاء ثم أخيراً نتائج الاستفتاء .

١- قرار اللجوء إلى الاستفتاء:

يتضح من نص المادة ١٢٧ من الدستور أن هذا القرار من سلطات رئيس الجمهورية ، فقد نصت هذه المادة على ما يلي: ... جاز لرئيس الجمهورية أن يعرض موضوع النزاع بين المجلس والحكومة على الاستفتاء

---

(١) عبد الله ناصف – مدى توازن السلطة السياسية مع المسئولية فى الدولة الحديثة – رسالة دكتوراه – جامعة القاهرة – ص ٣٨٧ .

الشعبى واللجوء إلى الاستفتاء أمر جوازى لرئيس الجمهورية ، فهو يستطيع أن ينهى النزاع عن غير طريق الاستفتاء ، وذلك بقبول استقالة الوزارة أو حتى إقالتها . أما إذا اختار رئيس الجمهورية أن يقف بجانب الحكومة ورئيسها ، فإنه لزاماً عليه أن يدعو الشعب لكى يحكم فى أمر هذا النزاع بين المجلس والحكومة.

ولكن يثور تساؤل هام هل يلزم أن يسبب رئيس الجمهورية قراره بإجراء الاستفتاء؟ فى حقيقة الأمر، نص المادة ١٢٧ لا يفيد ذلك ، ولكننا نرى أن ظروف الحال تدعو أن يقوم رئيس الجمهورية بتسبيب قراره باللجوء إلى الاستفتاء .

٢- وقت الاستفتاء :

استلزم نص المادة (١٢٧) ، أن يجرى رئيس الجمهورية الاستفتاء على النزاع بين المجلس والحكومة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ الإقرار الأخير للمجلس . وإذ قرر رئيس الجمهورية إجراء الاستفتاء فإن نص المادة (١٢٧) تستلزم أن تتوقف جلسات المجلس فى هذه الحالة .

٣- نتيجة الاستفتاء :

يترتب على نتائج الاستفتاء ، أثار خطيرة وهى حسم النزاع الذى اشتجر بين مجلس الشعب والحكومة . فعلى ضوء هذه النتائج تتحدد مواقف طرفى النزاع ، فإذا جاءت مؤيدة للحكومة اعتبر المجلس منحلاً ، لأن مفاد ذلك أن المجلس لم يعد محل ثقة الشعب ، وإذا جاءت النتيجة على العكس مؤيدة للمجلس كان على رئيس الجمهورية أن يقبل استقالة الوزارة .

غير أنه لا يخفى ما يكون لمثل هذه النتيجة من مغزى أبعد مما تقرره النصوص ، ذلك أن نتيجة الاستفتاء إذا جاءت مؤيدة للمجلس ، فإنها

تعنى ليس فقط سحب الثقة من الحكومة بل أيضاً من رئيس الجمهورية الذى ظل يساندها حتى النهاية .

وفى الحقيقة أن تنظيم مسئولية الحكومة بهذه الصورة التى نصت عليها المادة ١٢٧ واستخدام الاستفتاء الشعبى كأسلوب للفصل فى تقرير هذه المسئولية يؤدى إلى صعوبة تحقيق رقابة السلطة التشريعية على الحكومة(١). حتى ولو كان تبرير تلك الصعوبة ، بالرغبة فى حث مجلس الشعب على التروى فى قراره بسحب الثقة من الوزارة . لأن التنظيم الذى استحدثته المادة ١٢٧ لا يتسق والنظام البرلمانى ، ذلك أن النظام الذى يقضى باستقالة الوزارة بمجرد سحب الثقة منها من قبل البرلمان وفى نفس الوقت هذا النظام يعطى الحكومة حق حل البرلمان ، وذلك لضمان فكرة التوازن بين السلطات(٢) والاستفتاء – فى هذه الحالة – يعتبر سلاحاً فى يد رئيس الجمهورية الذى هو فى حقيقته الرئيس الفعلى للحكومة – لتعطيل الدور الرقابى لمجلس الشعب على أعمال الحكومة فطول الإجراءات وتعقيدها – علاوة على عدم حياد السلطة التنفيذية ، وقت إجراء الاستفتاء – بحسبانها السلطة القائمة على العملية الاستفتائية – وذلك لأن الدستور لم يمنع الحكومة من القيام بإجراء الاستفتاء ، فى حين استلزم وقف جلسات البرلمان ، وكان المنطق يقضى . بضرورة إشراف جهة أخرى محايدة على تنظيم الاستفتاء ، حتى لا تتدخل الحكومة لكى تضمن نتيجة الاستفتاء إلى جانبها .

---

(١) سعاد الشرقاوى – بحث فى مجلة القانون والاقتصاد مارس – يونية ١٩٧٥ بعنوان
comparison des pouvoirs presidentiels prevus par constitution de la constitutions arabes re`publique arabe d` EGYPT et les autses p.14.

(٢) سعد عصفور – النظام الدستورى – المرجع السابق ص ٢٦٢ .

الباب الرابع

علاقة الفرد بالدولة في دستور

١١ سبتمبر ١٩٧١

تمهيـــــد :

قلنا فيما سبق عند الحديث عن وظيفة القانون الدستورى فى المجتمع أنه يهدف إلي إقامة توازن بين السلطة والحرية . فبـــهذا التـــوازن تســتقيم الأمور في الدولة ويصبح الإطار الدستورى إطاراً حاكماً لعمل المؤسســـات السياسية فى المجتمع بما يحقق التعايش السلمى بين السلطة والحرية .

وهذا التوازن يؤدى من ناحية إلى استقرار المجتمـــع لأنـــه يمنـــع الصراع بين طبقتي الحكام والمحكومين . فالحكام في كل حين ينشدون مزيداً من السلطة ، والمحكومون يسعون إلي مزيد من الحرية وعدم وجود وســيلة للتوفيق بين هذه الرغبات يؤدي إلي عدم استقرار المجتمع. ومن ناحية ثانيــة ، فإن تنظيم القانون للحرية أمر لازم حتى لا تتحول ممارستها إلي فوضـــى تضر بنظام المجتمع.

وإقامة هذا التوازن بين السلطة والحرية ليس أمراً ســـهلاً . فنحـــن نعيش فى عصر تعددت فيه المجالات التي تتدخل فيها السلطة، وساعدها فـي ذلك عظم التطور التكنولوجي في هذا العصر. هذا التدخل جعل توسيع نطاق السلطة وإطارها وتعدد أساليبها أموراً لابد من التسليم بـــها. إلا أن الســـلطة الواسعة تحمل في طياتها أسباب الإغراء علي الانحراف بها عـــن أهدافـــها المخصصة والخروج بها عن المجالات المحددة لها[١] .

وهنا تكمن المشكلة. ويبقي الحل في ضرورة وجود ضمانات تحمـــي الحرية وتنظمها وتحفظ لها كيانها ضد عسف السلطة بها أو الانتقاص منها . ويأتي في مقدمة هذه الضمانات التنظيم القانوني الدستوري والقانوني لـــهذه الحريات . ذلك أن هذا التنظيم هو الذي يحدد الإطار القانوني لممارسة هـــذه

---

(١) سعد عصفور – النظام الدستوري – المرجع السابق – ص ٣٣٩ .

الحرية والتي يجب أن يلتزم به الحكام والمحكومين فكيف جاء هذا التنظيم في الدستور المصري الصادر في ١١ سبتمبر ١٩٧١ .

تختلف تقسيمات الحقوق والحريات العامة ، باختلاف الزاوية التي ينظر إليها منها . علي أن التقسيم الحديث يذهب إلي التمييز بين نوعين من الحقوق والحريات العامة .[1] الأول: الحقوق الفردية التقليدية . والثاني الحقوق الاجتماعية ومن ثم سوف نقسم هذا الباب إلي فصلين . نبحث في الفصل الأول : الحقوق والحريات الفردية التقليدية في دستور سنة ١٩٧١ . ونبحث في الفصل الثاني : الحقوق الاجتماعية .

---

(١) ثروت بدوي – النظم السياسية – المرجع السابق – ص ٤١٨ .

الفصل الأول

الحقوق والحريات الفردية التقليدية

في دستور سنة ١٩٧١

وتتمثل هذه الحقوق والحريات في: [١]

أولاً : الحقوق والحريات الشخصية .

ثانياً : حريات الفكر.

ثالثا : حريات التجمع .

رابعا: الحريات الاقتصادية.

أولا : الحقوق والحريات الشخصية :

تتمثل هذه الحقوق والحريات في حرية التنقل وحق الأمن وحرمة المسكن وسرية المراسلات.

ولهذه الحريات أهمية كبيرة ذلك أن وجودها مفترض أساسي ولازم لكي يستطيع أن يمارس الإنسان حقوقه وحرياته الأخرى ، فإذا فقد الإنسان هذه الحقوق . فلا يجدى معه تمتعه بالحقوق والحريات الأخرى.

فحرية التنقل مفترض أساسي لممارسة الإنسان لحقه في الاجتماع أو في حريات الفكر أو في الحريات الاقتصادية والاجتماعية الأخرى . كما أن فقدان الإنسان لحق الأمن يؤدي إلي تعرض معيشته وحياته كلها للخطر .

---

(١) ثروت بدوى – النظم السياسية – المرجعى السابق – ص ٤١٩ .

ومن ثم فإن الحريات الشخصية – بحق – تعتبر حريات وثيقة الصلة بـــذات الإنسان وحياته . وهي مفترض أساسي لكي يمارس الإنسان حقوقه الأخرى.

ونظرا لأهمية هذه الحقوق والحريات الشخصية حرص دســتور ١١ سبتمبر سنة ١٩٧١ علي النص عليها باعتبارها حقا طبيعيا .

فالمادة ٤١ من الدستور تنص علي أن «الحريـــة الشــخصية حــق طبيعي وهي مصونة لا تمس» .

وفصلت نصوص الدستور ضرورة التزام ســلطات الدولــة بحفــظ الحريات الشخصية وحمايتها.

علي أنه تجدر الإشارة – بداءة – أن هذه الحقوق والحريات ليســت مطلقة بل إنها يجري عليها التقييد بقصد تنظيمها وتحديد الإطار المشـــروع الذي تمارس فيه . وفي ذلك تذهب المحكمة العليا (الدستورية) في حكم لهــا بتاريــخ ١٨ ينايــر سنة ١٩٧٥ إلي أن ((المادة ٤١ من الدستور تنص علي ... وهذا النص لا يعني أن الحرية الشخصية حق مطلق لا ترد عليه القيــود ذلك أن الإنسان لم يعرف هذه الحرية المطلقة إلا عندما كان يعيش فردا فـــي العصور الأولي فلما اقتضت ضرورات الحياة أن ينتظم في سلك الجماعـــة أصبح كائنا اجتماعيا لا يستطيع العيش فردا وقد اقتضاه ذلك أن يلتزم فـــي تصرفاته وأفعاله وأقواله الأصول والقواعد التي تتواضع عليها الجماعة ومن شأن هذه القواعد وتلك الأصول أن تحد من حريته فتحول دون اعتدائه علــي غيره من أعضاء المجتمع حتي يستطيع التمتع بمثل ما يتمتع به والقانون هو الوسيلة الوحيدة لوضع هذه الحدود)) .[١]

---

(١) حكم المحكمة العليا (الدستورية) : الدعوى رقم ١٣ لسنة ٥ ق .ع .د- بتـــاريخ ١٨ يناير ١٩٧٥ .

علي أن الضابط في مشروعية هذه القيود يجب ألا يتعـــدى حـــدود التنظيم إلي نطاق النيل من جوهر هذه الحقوق والحريات ، والملاحـــظ فـــي دول العالم الثالث أنه يوجد ثمة فارق جوهري بين النصوص الدستورية التـــي تقرر أصل الحق أو الحرية وبين القوانين التي تأتي لكي تنظم هذه الحقـــوق والحريات . ففي حين أن النصوص الدستورية تحرص علي إثبات هذا الحـــق وتحيل إلي القانون لتنظيمه فإن هذا التنظيم يأتي لتقييد هذه الحقوق بصـــورة تنال من طبيعتها ومقومات وجودها.

وفي دستور ١٩٧١ فصلت نصوص الدستور ضرورة التزام سلطات الدولة بحفظ الحريات الشخصية وحمايتها وذلك علي الوجه التالي :-

١- حرية التنقل :

نصت المادة ٥٠ من الدستور علي أنه لا يجوز أن تحظر علـــي أي مواطن الإقامة في جهة معينة ولا أن يلزم بالإقامة في مكان معين إلا فـــي الأحوال المبينة في القانون . كما تنص المادة ٥٢ علي أن للمواطنين حـــق الهجرة الدائمة أو الموقوتة إلي الخارج ، وينظم القانون هذا الحق وإجراءات وشروط الهجرة ومغادرة البلاد وعلي ذلك فإن الدســـتور المصـــري كفـــل للمواطن حق الهجرة والتنقل سواء أكانت الهجرة داخلية (دائمـــة كـــانت أم موقوتة) ، أو خارجية وذلك لأي سبب يراه ما دام هذا السبب مشروعاً[(١)] .

---

(١) نظم قرار وزير الداخلية رقم ٦٧٥ لسنة ١٩٨٣ بشأن تنظيم قوائم الممنوعيـــن مـــن السفر . ونص في المادة الأولي منه علي أن يكون الإدراج علي قوائـــم الممنوعيـــن بالنسبة إلي الأشخاص الطبيعيين وبناء علي طلب الجهات الآتية دون غيرها.

- المحاكم في أحكامها وأوامرها واجبة النفاذ .
- المدعى العام الاشتراكي.

--

ويتصل بحق التنقل الذي كفله الدستور ما نصت عليه المادة ٥١ منه «لا يجوز إبعاد أي مواطن عن البلاد أو منعه من العودة إليها» .

وإذا جاز الدستور أن ينظم الهجرة الداخليـــة أو الخارجيـــة ، فـــإن الدستور قد جعل حق العودة إلي الوطن مطلقاً لا يجوز منع مواطن من العودة إلي وطنه أياً كانت أسباب ذلك ، كما حظر الدستور إبعاد المصري عن وطنه أي ما يعرف بالنفي إلي خارج البلاد.

٢- حق الأمن :

لا يمارى أحد في ضرورة حق الأمن بالنسبة للإنسان . فالفرد غـــير الآمن لا يستطيع أن يعيش حياة طبيعية . ومن ثم يجب أن يستهدف النظـــام القانوني حماية حق الإنسان في الأمن ، ويحدد بصورة دقيقة الحالات التـــي يتهدد فيها هذا الحق وكيفية وقوع هذا التهديد ومداه ، وضرورة ترتيب عقاب صارم علي تجاوز هذه الحدود.

ونصت المادة ٤١ من الدستور علي هذا الحـــق . «وفيما عدا حالـــة التلبس لا يجوز القبض علي أحد أو تفتيشه أو حبسه أو تقييد حريته بأي قيـــد أو منعه من التنقل إلا بأمر تستلزمه ضرورة التحقيق وصيانة أمن المجتمع ،

- النائب العام.
- رئيس المخابرات العامة.
- مدير إدارة المخابرات الحربية ومدير إدارة الشئون الشخصية والخدمـــة الاجتماعيـــة للقوات المسلحة والمدعى العام العسكري.
- مدير الإدارة العامة لمباحث أمن الدولة ومدير مصلحة الأمن العام قســـم الأشـــخاص المطلوب البحث عنهم .

ويتضح مما سبق أن القرار قد أعطي لجهات كثيرة وغير قضائية حق الإدراج علي قوائم المنع من السفر وهو يمثل افتئاتا علي حرية التنقل التي كفلها الدستور.

ويصدر هذا الأمر من القاضي المختص أو النيابة العامة ، وذلك وفقاً لأحكام القانون ، ويحدد القانون مدة الحبس الاحتياطي» .

وإذا كان حق الأمن بالغ الأهمية بالنسبة للفـــرد ، وذلــك لاتصالــه بحريته الشخصية ، وتقييده إنما يمثل تقييداً لها . فإنه حق ككل الحقــوق ولا يمكن أن يكون مطلقاً دائماً وإنما يجرى عليه التقييد . وفــي ذلــك ذهبـت المحكمة العليا في حكمها بتاريخ ١٨يناير ١٩٧٥ سابق الإشارة إليه» . ولـو أن الحرية أطلقت دون قيد لسادت الفوضى وأختل الأمــن والنظــام وأرتــد المجتمع إلي عهود الغابة . يؤيد هذا النظر المشـــرع الدســتوري إذ يقـــرر الضمانات التي تجب مراعاتها عند القبض علي الأفراد وحبسهم وإذ يوجــب إشراف القضاء والنيابة علي إجراءات القبض والحبس وضرورة اســتصدار أوامر القبض والحبس وغيرهما من الإجراءات المقيدة للحرية من القـــاضي المختص أو النيابة العامة وفقاً لأحكام القانون ، فإنه يقر تقييد حرية الأفــراد إذا اقترفوا ما يقتضي ذلك من الجرائم ومخالفة القانون، كما يقر بأن الحريــة الشخصية التي أحاطها بسياج من القداسة في صدر النص ليست حرية مطلقة تمتنع علي القيود والحدود إذا اقتضت مصلحة المجتمع فرض هـــذه القيــود والحدود .

وفي سبيل تحقيق حق الأمن للأفراد لم يكتف الدستور بإثبات أصلــه في نص المادة ٤١ منه وإنما نص علي مجموعة من القواعد التـــي تســاعد بصورة مباشرة أو غير مباشرة في تحقيقه وذلك في نص المـــادة ٦٦ مــن الدستور فقد نصت علي أن «العقوبة شـــخصية . ولا جريمـــة ولا عقوبـــة إلا بناء علي قانون ، ولا توقع عقوبة إلا بحكم قضائي ، ولا عقاب إلي علي الأفعال اللاحقة لتاريخ نفاذ القـــانون» . وإزاء هــذا الاهتمــام الــذي أولاه القانون كان ينبغي للمشرع العادى أن يجرم بشدة الاعتداء علي حق الإنســان

المصري في الأمن وحفظ حرياته الشخصية إلا أنه يلاحظ أن قانون العقوبات في تنظيمه لهذه الجريمة لم يكن ليرقي للاهتمام الدستوري بهذا الحق ، فالمادة ٢٨٠ من قانون العقوبات رقم ٥٨ لسنة ١٩٣٧ والمعدلة بالقانون رقم ٢٩ لسنة ١٩٨٢ تنص علي أن «كل من قبض علي أي شخص أو حبسه أو حجزه بدون أمر من أحد الحكام المختصين بذلك وفي غير الأحوال التي تصرح فيها القوانين واللوائح بالقبض علي ذوى الشبهة يعاقب بالحبس أو بغرامة لا تتجاوز مائتي جنيه مصري».

ومما لا شك فيه أن هذه العقوبة التافهة لا يمكن أن تتناسب مع خطورة الجريمة التي تمثل اعتداء خطيراً علي الحقوق والحريات الشخصية . ومن المفارقات العجيبة أن المشرع في قانون العقوبات قد شدد العقاب إذا ارتكب ذات الفعل من شخص تزيا بدون وجه حق بزي مستخدمى الحكومة أو اتصف بصفة كاذبة أو أبرز أمراً مزوراً مدعياً صدوره من طرف الحكومة يعاقب بالسجن .

والمشرع قد غاير في العقوبة علي الرغم من أن الجرم الذي وقع علي المجني عليه واحد وأصابه في حريته بغير وجه حق . وإذا كان تشديد العقاب أمر لازم بالنسبة لمن يرتكب هذه الجريمة وهو منتحل للصفة العمومية . فإن التشديد يصير أولي وألزم إذا وقعت هذه الجريمة من ممثلي السلطة فهم يرتكبونها إعتماداً علي سلطات وظيفتهم[1] .

٣- حرمة المسكن :

يمثل السكن الخاص للشخص أهمية كبيرة . فهو امتداد لشخصية الإنسان . ومن ثم فإن حرمة المسكن هي امتداد لحرمة حرية الإنسان

---

(١) عبد الله خليل – القوانين المقيدة للحقوق المدنية والسياسية في التشريع المصري ١٩٩٣ – ص ٤٢ .

الشخصية . وحرمة المسكن إنما تكون بعدم جــواز اقتحامــه أو تفتيشــه أو التنصت عليه أو التلصص علي أسراره.

وقد نصت المادة ٤٤ من الدستور علي أن للمسكن حرمة خاصة فـلا يجوز دخولها ولا تفتيشها إلا بأمر قضائي مســبب وفقــا لأحكــام القــانون والمسكن الذي يعنيه النص الدستوري هو المسكن بالمعني الواسع والذي يعني كل مكان يقيم فيه الشخص سواء أكان مالكا له أم مستأجرا أم مقيما فيه علــي سبيل التسامح [١].

وإذا كانت المادة ٤١ من الدستور تجيز تفتيش الشخص بغــير أمــر قضائي في حالة التلبس . فإن المادة ٤٤ لم تنص علي مثل هذا الاستثناء ومن ثم لا يجوز دخول المسكن الخاص للشخص لتفتيشه إلا بأمر قضائي في كــل حال . وبذلك قضت المحكمة الدستورية العليا حين قالت في حكمها بتــاريخ ١٩٨٤/٦/٢ . فجاء نص المادة ٤٤ من الدستور – المشار إليه – عاما مطلقا لم يرد عليه ما يخصصه أو يقيده مما مؤداه أن النص الدستوري يستلزم فــي جميع الأحوال تفتيش المساكن صدور الأمر القضائي المسبب وذلك صونــا لحرمة المسكن التي تنبثق من الحرية الشخصية التي تتعلــق بكيــان الفــرد وحياته الخاصة ومسكنه الذي يأوى إليه وهو موضع سره وسكينته ، ولذلــك حرص الدستور في الظروف التي صدر فيها – علي التأكيد علي عدم انتــهاك حرمة المسكن سواء بدخوله أو تفتيشه ما لم يصدر أمر قضائي مســبب دون أن يستثني من ذلك حالة التلبس بالجريمة التي لا تجيز – وفقا للمادة ٤١ مــن الدستور– سوي القبض علي الشخص وتفتيشه أينما وجد وإذا كان نص المادة ٤٤ من الدستور واضح الدلالة – علي ما سبق ذكره – علي عــدم اســتثناء

---

(١) ثروت بدوي – النظم السياسية – المرجع السابق – ص ٤٢٢ .

حالة التلبس من الضمانتين اللتين أوردهما – أي صدور أمر قضائي وأن يكون الأمر مسبباً – فلا يحق القول باستثناء حالة التلبس من حكم هاتين الضمانتين قياساً علي إخراجها من ضمانه صدور الأمر القضائي في حالة تفتيش الشخص أو القبض عليه ذلك بأن الاستثناء لا يقاس عليه كما أنه لا محل للقياس عند وجود النص الدستوري الواضح الدلالة . (١)

ونظمت المادة ١٢٨ من قانون العقوبات جريمة دخول أحد الموظفين المسكن الخاص بآحاد الناس وذلك بنصها علي أنه «إذا دخل أحد الموظفين أو المستخدمين العموميين أو أي شخص مكلف بخدمة عمومية اعتماداً علي وظيفته منزل شخص من آحاد الناس بغير رضائه فيما عدا الأحوال المبينة في القانون أو بدون مراعاة القواعد المقررة فيه يعاقب بالحبس أو بغرامة لا تزيد علي مائتي جنيه مصري» . وواضح أن العقاب علي هذه الجريمة لا يتناسب إطلاقاً مع فداحة الجرم ، ولا يتسق مع الاهتمام الدستوري بتقرير ضمانات لحرمة المسكن .

٤- سرية المراسلات :

يتصل بحرمة الحياة الخاصة والحفاظ علي الحريات الشخصية ، الحفاظ علي حرية المراسلات . فلا يصح أن تكون أسرار الناس نهباً للتنصت والتلصص واستراق السمع . ومن هذا المنطلق نصت المادة ٤٥ من الدستور علي أن لحياة المواطنين الخاصة حرمة يحميها القانون . وللمراسلات البريدية والبرقية والمحادثات التليفونية وغيرها من وسائل

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا – بتاريخ ١٩٨٤/٦/٢ في القضية رقم ٥ لسنة ٤ق د.ع. أحكام المحكمة الدستورية العليا – الجزء الثالث ص ٦٧ .

الاتصال حرمة ، وسريتها مكفولة ، ولا تجوز مصادرتها أو الإطلاع عليها أو مراقبتها إلا بأمر قضائي مسبب ولمدة محددة وفقاً لأحكام القانون .

وعلي ذلك فإن هذه الحماية تشمل المراسلات البريدية ،والبرقية ، والمحادثات التليفونية. ولا يجوز النيل منها سواء بالمصادرة أو بالإطلاع علي أسرارها أو مراقبتها إلا بأمر قضائي ومسبب ولمدة محددة .

وقد نصت المادة ٣٠٩ مكرر من قانون العقوبات والمضافة بالقانون رقم ٣٧ الخاصة لسنة ١٩٧٢ علي أنه «يعاقب بالحبس مدة لا تزيد علي سنة كل من اعتدي علي حرمة الحياة الخاصة للمواطن، وذلك بأن ارتكب أحد الأفعال الآتية في غير الأحوال المصرح بها قانوناً أو بغير رضاء المجني عليه :

أ- استرق السمع أو سجل أو نقل عن طريق جهاز من الأجهزة أياً كان نوعه محادثات جرت في مكان خاص أو عن طريق التليفون.

ب- التقط أو نقل بجهاز من الأجهزة أياً كان نوعه صورة شخص في مكان خاص» .

فإذا صدرت الأفعال المشار إليها في الفقرتين السابقتين أثناء اجتماع علي مسمع ومرأى من الحاضرين في ذلك الاجتماع فإن رضاء هؤلاء يكون مفترضاً ويعاقب بالحبس الموظف العام الذي يرتكب أحد الأفعال المبينة بهذه المادة اعتماداً علي سلطات وظيفته.

ويحكم في جميع الأحوال بمصادرة الأجهزة وغيرها مما يكون قد استخدم في الجريمة ، كما يحكم بمحو التسجيلات المتحصلة عنها وإعدامها .

كما نصت المادة ٣٠٩ مكرر من قانون العقوبات علي أن يعاقب بالحبس كل من أذاع أو سهل إذاعة أو استعمل ولو في غير علانية تسجيلاً أو مستنداً متحصلاً عليه بإحدى الطرق المبينة بالمادة السابقة ، أو كان ذلك بغير رضاء صاحب الشأن .

ويعاقب بالحبس مدة لا تزيد علي خمس سنوات كل من هدد بإفشاء أمر من الأمور التي تم التحصل عليها بأحد الطرق المشار إليها لحمل شخص علي القيام بعمل أو الامتناع عنه ، ويعاقب بالسجن الموظف العام الذي يرتكب أحد الأفعال المبينة في المادة اعتماداً علي سلطات وظيفته ، ويحكم في جميع الأحوال بمصادرة الأجهزة ، وغيرها مما يكون قد استخدم في الجريمة ، أو تحصل عنها كما يحكم بمحو التسجيلات المتحصلة عن الجريمة أو إعدامها.

ثانياً حرية الفكر :

وحريات الفكر والسلامة الذهنية للإنسان تتعدد صورها وتتداخل إلا أنه ويمكن تركيزها في حرية العقيدة والديانة وحرية الرأي وحرية الصحافة فهذه الجوانب تشكل حرية الفكر والسلامة الذهنية للإنسان وذلك علي الوجه التالي:-

١- حرية العقيدة والديانة:

وحرية العقيدة واعتناق دين معين هي من الحريات الأساسية التي تتعلق بذات الإنسان وكيانه المعنوي ، وتنسج من ناحية أخري علاقة الإنسان بربه ، ومن ثم حرصت المواثيق الدولية علي كفالتها وعدم تقييدها.

وترتبط بحرية الاعتقاد حرية ممارسة الشعائر والطقوس التي ترتبط بعقيدة معينة أو دين معين ، فمن الناحية العملية تبدو حرية الاعتقاد غير ذي

جدوى إذا لم تكفل بصورة سليمة حرية ممارسة الشعائر التي تفرضها هذه العقيدة، ولذلك كان من المنطقي أن ينص الدستور علي هاتين الحريتين في نص المادة ٤٦ إذ نصت علي أن «تكفل الدولة حرية العقيدة وحرية ممارسة الشعائر» وحرية العقيدة يجب أن تكون مطلقة لا يرد عليها أي قيد، أما حرية ممارسة الشعائر فإنها يجب أن تتقيد بالنظام العام والآداب. وإذا كانت المادة ٤٦ من الدستور لم تنص علي هذه التفرقة بين حرية العقيدة وبين ممارستها إلا أنه أمر مسلم ومستفاد من طبيعة هذه وتلك ، وقد كان دستور ١٩٢٣ ينص في المادة ١٢ منه علي أن حرية الاعتقاد مطلقة . والمادة ١٣ تنص علي أن تحمى الدولة حرية القيام بشعائر الأديان والعقائد طبقاً للعادات المرعية في الديار المصرية علي ألا يخل ذلك بالنظام العام ولا ينافي الآداب. وكان هذا دأب دستور ١٩٥٦ ودستور ١٩٦٤ .

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا (الدستورية) بتاريخ ١٩٧٥/٣/١.

ومن حيث أنه يستفاد مما تقدم أن المشرع قد التزم في جميع الدساتير المصرية مبدأ حرية العقيدة وحرية إقامة الشعائر الدينية باعتبارهما من الأصول الدستورية الثابتة المستقرة في كل بلد متحضر – فلكل إنسان أن يؤمن بما يشاء من الأديان والعقائد التي يطمئن إليها ضميره وتسكن إليها نفسه ولا سبيل لأي سلطة عليه فيما يدين به في قرارة نفسه وأعماق وجدانه. أما حرية إقامة الشعائر وممارستها فهي مقيدة بقيد أفصحت عنه الدساتير السابقة وأغفله الدستور القائم، وهو قيد عدم الإخلال بالنظام العام وعدم منافاة الآداب ولا ريب أن إغفاله لا يعني إسقاطه عمداً وإباحة إقامة الشعائر

الدينية ولو كانت مخلة بالنظام العام أو منافية للآداب ، وذلك أن المشرع رأي أن هذا القيد غني عن الإثبات والنص عليه. (١)

٢- حرية الرأي :

تتبدى أهمية حرية الرأي في أنها تعتبر أساساً مفترضاً يترتب علي وجوده ممارسة سائر الحريات الفكرية والذهنية الأخرى. فحرية الرأي ذات صلة وثيقة بحرية الاعتقاد والتدين ، فالشخص الذي لا يكون حراً حين يتكلم أو يكتب لا يستطيع أن يعتقد بحرية . ولها أيضاً صلة كبيرة بحرية التعليم والبحث العلمي وحرية الاجتماع فبدون حرية الرأي تصبح هذه الحريات بغير مضمون . وحرية الرأي أيضاً تعتبر أيضاً الأساس بالنسبة لحرية الصحافة فإذا انعدمت حرية الرأي في مجتمع أصبحت الصحافة فيه أبواق دعاية عن رأي واحد وفكر واحد .

وإذا كانت حرية الرأي لها هذا التأثير البين في الحقوق والحريات الفكرية فإن لها علاقة أوثق بالديمقراطية .فالديموقراطية هي حكم الشعب نفسه بنفسه وحرية الرأي في مجتمع تسمح بتكوين رأي عام قوي ومستنير يستطيع أن يختار بين البدائل لكي يحقق فكرة تداول السلطة عبر وسائل ديمقراطية سليمة فالديمقراطية تقتضي مشاركة الشعب في الحكم . والحكم علي الشيء فرع عن تصوره ، ومن لا يعرف فروع الرأي لا يعرف الحكم علي الرأي .

ولأهمية حرية الرأي حرص الدستور علي أن ينص عليها في المادة ٤٧ منه «حرية الرأي مكفولة ، ولكل إنسان التعبير عن رأيه ونشره

---

(١) حكم المحكمة العليا (الدستورية) – بتاريخ ١٩٧٥/٣/١ في الدعوى رقم ٧ لسنة ٢ق ع.د مجموعة أحكام المحكمة العليا – ص ٢٨٨ .

بالقول أو الكتابة أو التصوير أو غير ذلك من وسائل التعبير في حدود القانون والنقد الذاتي ، والنقد البناء ضمان لسلامة البناء الوطني)) .

وحرية الرأي ليست مطلقة وإنما هي تتقيد بالنظام والآداب في المجتمع ، ومن ثم حرص الدستور علي أن تكون ممارسة هذه الحرية في إطار القانون علي أنه تجدر الإشارة إلي أن حرية الرأي في ظل دستور ١٩٧١ قد ورد عليها كثير من القيود الشديدة التي أدت إلي تقهقرها في أحيان كثيرة ويمكن الإشارة إلي بعض هذه القيود التي تجاوز فيها المشرع العادي كثيرا إرادة المشرع الدستوري . وخرج من نطاق التنظيم إلي نطاق التقييد بشتى صوره وذلك علي الوجه التالي :

أ- جرائم الرأي في ظل قانون العقوبات رقم ٥٨ لسنة ١٩٣٧ :

توسع قانون العقوبات في تحديد الأفعال التي تعد من قبيل جرائم الرأي والتعبير وجاءت هذه الجرائم في الباب الرابع عشر من قانون العقوبات تحت عنوان الجرائم التي تقع بواسطة الصحف وغيرها ، علي أن هذا لا ينفي أن هناك جرائم أخري جاءت في أماكن متفرقة من هذا القانون . وإذا كانت نصوص هذا الباب تتسم بالتعبيرات غير محددة المضمون والمائعة. كما أنها تحكم الحصار التجريمي علي كافة صور التعبير عن حرية الرأي والتعبير. فإن المشرع المصري في قوانين أخرى استكمل حلقات هذا التقييد.

ب- جرائم الرأي في القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٧٨ :

إذ أن هذا القانون قد نص في مادته الأولي علي : مع عدم الإخلال بحرية العقيدة والرأي تحظر أية دعوة يكون هدفها مناهضة المبادئ التي قامت عليها ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ أو الترويج لمذاهب ترمي إلي مناهضة

النظام الاشتراكي الديمقراطي ومبادئ ثورة ١٥ مايو سنة ١٩٧١ التي ينص عليها الدستور والتي تقوم علي تحالف قوي الشعب العاملة والسلام الاجتماعي والوحدة الوطنية والإيمان بالقيم الروحية والدينية والحفاظ علي المكاسب الاشتراكية للعمال والفلاحين واحترام سيادة القانون وذلك طبقاً للأحكام المبينة في المواد التالية .

ولا شك أن هذه المادة – وهكذا دأب القانون كله– تقييد حرية الرأي بقيود شديدة وتؤدي إلي وأدها وهو أمر يناهض طبيعة البشر . فهذا القانون يستهدف أن يتوحد رأي الناس ويتجه إيمانهم بثورة يوليو ومبادئها وما سمي بثورة ١٥ مايو والنظام الاشتراكي.

وهو أمر لا يمكن التسليم به وظل هذا القانون معمولاً به حتى قضت المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية بعض مواده التي كانت تفرض العزل السياسي علي بعض طوائف الشعب ، وفي ٢٧ أكتوبر ١٩٩٤ صدر القرار بقانون رقم ٢٢١ لسنة ١٩٩٤ بإلغاء هذا القانون .

جـ- المادة ٣ من قانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٨٠ بشأن حماية القيم من العيب.

٣- حرية الصحافة :

رغم أن حرية الصحافة رافد من روافد حرية الرأى، وترتبط هذه الحرية بالديمقراطية فهي التى تساعد على تكوين رأى عام قوى وفعال يستطيع أن يشارك فى أمور الحكم. إلا أنها لأهميتها فإن الدستور حرص على النص عليها صراحة فى نص المادة ٤٨ منه على أن حرية الصحافة والطباعة والنشر ووسائل الإعلام مكفولة، والرقابة على الصحف محظورة وإنذارها أو وقفها أو إلغاؤها بالطريق الإداري محظور، ويجوز استثناء فى حالة إعلان الطوارئ أو زمن الحرب أن يفرض على الصحف والمطبوعات

ووسائل الإعلام رقابة محددة فى الأمور التى تتصـــل بالســـلامة العامـــة أو أغراض الأمن القومي، وذلك كله وفقاً للقانون.

وفى التعديل الدستوري الذى تم فـــى ٢٢ مــايو ١٩٨٠ اســـتحدث الدستور تنظيماً للصحافة يقوم على اعتبارها سلطة شعبية مستقلة، وقد ســبق وبينا فساد هذا التصور فى أكثر من موضع. وخصص هذا التعديل المواد من ٢٠٦ إلى ٢١١ لسلطة الصحافة. وفى هذا الإطار صدر القانون ١٤٨ لســنة ١٩٨٠ لتنظيم حرية الصحافة . ورغم كثافة النصـــوص الدســتورية التــى عالجت موضوع حرية الصحافة إلا أن هذا التنظيم مازال يفتقر إلى الوضوح الجلي الذى تتحدد معه معالم هذه الحرية سواء فى مواجهة الســلطة أو فــى مواجهة الصحافة وأشخاصها فقوانين الصحافة لدينا مازالت تحفل بصنـــوف عديدة من القيود على حرية الصحافة مما يؤدى إلى إهدار هـــذه الحريـــة ، والحيلولة بينها وبين أن تلعب دورها المنشود فى بناء الرأى العـــام الســليم القادر على المشاركة البناءة فى أمور الحكم ونهضة الوطن.

هذا الوضع التشريعى لا ينفى بحال واقعاً عملياً نعيشه ونلمس فيـــه جانباً من حرية الصحافة تتمثل فى وجود صحف حزبية تستطيع أن تنشر ما تراه معبراً عن اتجاهاتها وآرائها. إلا أن هذا الواقع العملى يستند فى الأساس إلى التسامح من قبل السلطة .ولا يستند إلى تنظيم قانوني محكم ، فـــالإدارة الحكومية تستطيع فى أي وقت أن تنتقــص من هذه الحرية أو تلغيها كلية.

ثالثاً : حريات التجمع:

وتتمثل هذه الحريات في حرية الاجتماعات وحرية تشكيل والانضمام إلي الجمعيات المنظمة وذلك علي الوجه التالي:

لا شك في أهمية حرية التجمع بالنسبة للإنسان فهو كائن اجتماعي بطبعه . وهذا الخلق فيه هو الذي أوجد منذ البداية حياة المجتمع والجماعة . فكل إنسان يسعى إلي الاجتماع بمن يتفقون معه أو يقتربون من فكره ومبادئه حتى يستطيع أن يحقق أهدافه . وحرية التجمع بهذا المعني تأخذ صورتين : الأولي يكون فيها التجمع بصورة عرضية مؤقتة بهدف معين . والثانية تكون بصورة منظمة تشكل تنظيماً سياسياً أو اجتماعياً أو مهنياً وذلك علي الوجه التالي:-

١- حرية الاجتماع :

فالاجتماع المقصود هنا هو السعي العمد من بعض أفراد الشعب للوجود في مكان واحد في وقت واحد ولهدف محدد ومن ثم فإن حرية الاجتماع تتميز بثلاثة عناصر .[١] أنها حادث عمدي ومن ثم فإنه يختلف عن التجمهر التلقائي رداً علي حادث معين . وهي أيضاً حادث مؤقت فالاجتماع يكون لبعض الوقت ولا يمكن أن يستمر بصورة دائمة . علي أن هذا لا يمنع بطبيعة الحال أن يتمخض عن تكوين جمعية أو رابطة منظمة بين أعضائه . وأخيراً فهو ليس اجتماعاً عرضياً بل يجب أن يستهدف غرضاً معيناً قد يكون بحث موضوع أو الدفاع عن أمر معين أو الاحتجاج علي سياسة معينة أو بيان لوجهة نظر معينة.

ونص الدستور المصري علي حرية الاجتماع في المادة ٥٤ كما يلي: للمواطنين حق الاجتماع الخاص في هدوء غير حاملين سلاحاً ودون حاجة إلي إخطار سابق ولا يجوز لرجال الأمن حضور اجتماعاتهم الخاصة. والاجتماعات العامة والمواكب والتجمعات متاحة في حدود القانون.

---

(١) مصطفي أبو زيد فهمي – المرجع السابق– ص ٢١٧-٢١٨ .

ومن عجب أن حرية الاجتماع في مصر ما زال يحكمها القانون رقم ١٠ لسنة ١٩١٤ والذي صدر في أكتوبر سنة ١٩١٤ وفي وقت كانت البلاد ترزح تحت نير الاستعمار البريطاني ، ووضع في زمن الحرب العالمية الأولي ثم أنه أفرز في مناخ غير طبيعي ، فهو قانون استثنائي أقرب إلي الأحكام العرفية يعطي سلطات مطلقة لرجال السلطة التنفيذية لمصادرة حرية الأفراد (١) .

ورغم هذا الطابع الاستثنائي لهذا القانون وخطورة أحكامه التي صدرت في عهد الاحتلال البريطاني وفي وقت الحرب فإن رئيس الجمهورية بقراره المرقوم ٧٨ لسنة ١٩٦٨ قد أضاف المادة ٣ مكرراً والتي شددت من أحكام هذا القانون وضاعفت عقوباته وكان ذلك علي إثر مظاهرات الشعب في سنة ١٩٦٨ احتجاجا علي المحاكمات الصورية والعقوبات الهزلية التي وقعت علي المسئولين عن كارثة ١٩٦٧ والتي لم تنل المسئولين المباشرين عن هذه الكارثة .

٢- حرية تكوين الجمعيات والنقابات :

تنص المادة ٥٥ من الدستور علي «للمواطنين حق تكوين الجمعيات علي الوجه المبين في القانون ، ويحظر إنشاء جمعيات يكون نشاطها معادياً لنظام المجتمع أو سرياً أو ذا طابع عسكري» .

كما نصت المادة ٥٦ منه علي أن إنشاء النقابات والاتحادات علي أساس ديمقراطي حق يكفله القانون ، وتكون لها الشخصية الاعتبارية وينظم

---

(١) عبد الله خليل – المرجع السابق– ص ١٥٩ .

القانون مساهمة النقابات والاتحادات في تنفيذ الخطط والبرامج الاجتماعيـــة ، وفي رفع مستوى الكفاية ودعم السلوك الاشتراكي بين أعضائـــها وحمايـــة أموالها . وهي ملزمة بمسائلة أعضائها عن سلوكهم في ممارســـة نشـــاطهم وفق مواثيق شرف أخلاقية ، وبالدفاع عن الحقوق والحريات المقررة قانونـــاً لأعضائها.

وحق تكوين الجمعيات يؤخذ بمعني واسع . فقد تشكل هذه الجمعيات علي أساس سياسي أو مهني أو تعاوني ، فالأحزاب السياسية مـــا هـــي إلا جمعيات بهذا المعني الواسع . أما النقابات فإنها تعني أساساً بالنشاط المهني . ويجب آلا يتخطى دور المشرع العادي تنظيم هذا الحق إلي تقييده ومنعه.

- وفي القانون المصري ينظم القـــانون رقـــم ١٠٩ لســـنة ١٩٧٥ الجمعيات التعاونية الاستهلاكية ويخضعها لرقابة وزير التموين .

- والقانون رقم ١١٠ لسنة ١٩٧٥ ينظم الجمعيات التعاونية الإنتاجية ويخضعها لرقابة وزير الحكم المحلي.

- والقانون رقم ١٢٢ لسنة ١٩٨٠ ينظم الجمعيات التعاونية الزراعية ويخضعها لرقابة وزير الزراعة وللمحافظ التي تقع الجمعيات فـــي نطـــاق محافظته .

- والقانون رقم ١٤ لسنة ١٩٨١ بشأن الجمعيات التعاونية الإسكانية وتخضع لرقابة وزير الإسكان .

- والقانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٤ بشـــأن الجمعيـــات والمؤسســـات الخاصة وتخضع لرقابة وزير الشئون الاجتماعية.

يتضح مما سبق أن حق تكوين الجمعيات يخضع في مصر لرقابة وهيمنة الحكومة وهو أمر يقلل من أهمية هذا الحق وجدواه ويتجاوز أصل الحق الذي قرره الدستور في المادة ٥٥ منه.

أما بالنسبة للنقابات فهي تتشكل بقانون ، ولا يجوز للأفراد أن يكونوا نقابة من تلقاء أنفسهم بل يجب أن يقرر القانون ذلك وهو مصادرة علي حق الأفراد في تكوين النقابات، ويزداد الأمر تعقيداً إذا كانت الحكومة تملك الأغلبية الكبيرة في مجلس الشعب وهو الحادث فعلاً . ويترتب علي ذلك أن إنشاء النقابات إنما سوف يخضع في حقيقة الأمر لمطلق تقدير السلطة التنفيذية .

ومما هو جدير بالذكر أن السلطة التنفيذية في الآونة الأخيرة قد استخدمت نفوذها في المجلس النيابي لإصدار تشريعات تقيد الحرية النقابية ومن ذلك القانون رقم ١٢٥ لسنة ١٩٨١ والذي حل مجلس نقابة المحامين وشكل مجلساً مؤقتاً لإدارة شئون النقابة من خمسة وثلاثين عضواً يختارهم وزير العدل وقد قضت المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية هذا القانون وذلك في حكمها بتاريخ ١١ يونيه ١٩٨٣ ومما جاء فيه وحيث أن مقتضى علي ما تقدم ، فإن المشرع الدستوري إذ نص في المادة ٥٦ من الدستور علي أن إنشاء النقابات والاتحادات علي أساس ديمقراطي حق يكفله القانون ، إنما عني بهذا الأساس توكيد مبدأ الحرية النقابية بمفهومها الديمقراطي الذي يقضي – من بين ما يقضي به – أن يكون لأعضاء النقابة الحق في أن

يختاروا بأنفسهم وفي حرية قياداتهم النقابية التي تعبر عن إرادتهم وتنوب عنهم ، الأمر الذي يستتبع عدم جواز إهدار هذا الحق بحظره وتعطيله .. [١]

رابعاً : الحريات الاقتصادية :

تتمثل هذه الحريات في حق الملكية وحرية التجارة والصناعة . ولا شك أنها تتأثر انكماشا وانبساطاً بالفلسفة السياسية التي يتخذها نظام الحكم إطاراً حاكماً لنظامه الدستوري والقانوني.

فالحريات الاقتصادية في نظام ليبرالي غيرها في نظام اشتراكي . ففي النظام الليبرالي تتمتع هذه الحريات بأهمية كبيرة باعتبارها حقاً من الحقوق الطبيعية للإنسان، فالنشاط الاقتصادي في منطق هذه الأنظمة يحكمه قوانين الطبيعة ومن ثم لا يصح للدولة أن تتدخل فيها .[٢] أما في النظم الاشتراكية التي تقوم أساساً علي تدخل الدولة ، وتوحيد الاقتصاد فإن هذه الحقوق لا تخرج عن كونها مكنات في يد الأفراد تستطيع الدولة أن تنظمها أو تقيدها أو توجهها حسب الأحوال . كما تستطيع أيضاً أن تحدد لها مجال نشاطها في إطار خطة عامة . ومن ثم لا يستطيع أن يتصرف الفرد في ملكه كيف يشاء وحتى شاء متجاوزاً هذه الوظيفة الاجتماعية لهذه الحقوق .

ومن الثابت أن الدستور المصري الحالي قد تأثر بالاتجاه الاشتراكي الذي عرفته الحياة السياسية منذ صدور القوانين الاشتراكية في مصر (يوليو سنة ١٩٦١) ومن ثم فقد أثر هذا الاتجاه علي الحريات الاقتصادية وكان أكثر هذه الحقوق تأثراً بهذا الاتجاه حق الملكية وذلك علي الوجه التالي:

---

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا بتاريخ ١٩٨٣/١٠/١١ في الدعوى رقم ٤٧ لسنة ٣ ق.د المجموعة – الجزء الثاني – ص ١٢٧ وتحديداً ص ١٤٥ .

(٢) ثروت بدوي – النظم السياسية – المرجع السابق – ص ٤٢٧ .

نصت المادة ٢٩ من الدستور علي أن «تخضع الملكية لرقابة الشعب وتحميها الدولة ، وهي ثلاثة أنواع: الملكية العامة ، والملكيـــة التعاونيـــة ، والملكية الخاصة» .

وعلي ذلك فقد نص الدستور علي ثلاثة أنواع من الملكية وهي علي الوجه التالي:

١- الملكية العامة :

وقد عرفت المادة ٣٠ من الدستور الملكية العامة بأنها ملكية الشـــعب وتتأكد بالدعم المستمر للقطاع العام . كما تنص علي أن القطاع العام يقـــود التقدم في جميع المجالات ويتحمل المسئولية الرئيسية في خطة التنمية .

والملكية العامة لوسائل الإنتاج هي أساس الفكر الاشتراكي . فالدولـة تقوم بدور مركزي في النشاط الاقتصادي تخطيطاً وتنفيذاً . ويبقي الفرق بين نظام وآخر في مدى اتساع أو ضيق الهامش الذي يتسامح فيه النظام السياسي لكي يباشره القطاع الخاص . وهو علي كل حال في ظل هذه الأنظمة ضئيل للغاية .

ونصت المادة ٢٤ من الدستور علي أن يسيطر الشعب علـــي كـل أدوات الإنتاج ، وعلي توجيه فائضها وفقاً لخطة التنمية التي تضعها الدولة .

وقد كفل الدستور حماية الملكية العامة وضرورة دعمها وفـــي ذلـك تنص المادة ٣٣ علي أن الملكية حرمة ودعمها واجب علي كل مواطن وفقـاً للقانون باعتبارها سنداً لقوة الوطن وأساساً للنظـــام الاشـــتراكي ومصـــدراً لرفاهية الشعب.

وعلي إثر انهيار الاتحاد السوفيتي انفرط عقد الأنظمـــة الاشـــتراكية التي دارت في فلكه . بدأت الأنظمة السياسية في هذه الدول وغيرهـــا إلـــي اتجاه تخصيص الملكية العامة وبيـــع وحـــدات القطـــاع العـــام ، وإعطـــاء

مساحات أكبر للقطاع الخاص . وبصفة عامة الاتجاه إلي الاقتصاد الحر والاحتكام إلي قانون السوق في تحديد الأثمان وهو العرض والطلب . وفي الحقيقة فإن فشل القطاع العام والملكية بصفة خاصة في تحقيق أهدافها في هذه الدول يرجع كما نري في أنها لم تكن ملكية شعب في أي وقت من الأوقات بل أنها كانت ملكية حكومة أو بالتحديد حزب سياسي سخرها لاستبداده وواكب كل ذلك فساد سياسي واستبداد في نظام الحكم مما أدي إلي انهيار هذه الدول بصورة سريعة وتبدو وكأنها فجائية والواقع أنه كان انهياراً منطقياً فلقد كان بناءً بغير أساس .

ونص الدستور المصري علي تنظيم الملكية العامة والقطاع العام علي هذه الصورة لم يعد يتناسب مع اتجاه النظام المصري للأخذ باقتصاد السوق . مما يستدعي الأمر ضرورة تغيير الدستور والذي بات في أسسه ونصوصه متناقضاً بصورة كبيرة مع التطورات السياسية والاقتصادية الحادثة فعلاً وهو ما يعني انفصال هذه النصوص عن الواقع . وهو أمر لا يجدي معه تعديل الدستور فذلك أصبح مطلباً متواضعاً . فالأولي تغييره بدستور جديد تضعه سلطة تأسيسية منتخبة ثم يعرض علي الشعب في الاستفتاء حتى تأتي نصوصه متوافقة مع الواقع العملي ومتسقة معه وهو أمر يضمن أن تمر فترة التحول إلي اقتصاد السوق في إطار دستوري وقانوني منضبط .

٢- الملكية التعاونية :

عرفت المادة ٣١ من الدستور الملكية التعاونية بأنها «ملكيات الجمعيات التعاونية ، ويكفل القانون رعايتها ويضمن لها الإدارة الذاتية» .

تعرف الجمعية التعاونية بأنها تنظيم يضم عدداً من الأشخاص الذين يواجهون نفس المشاكل الاقتصادية، والذين يحاولون بتجمعهم القائم علي الاختيار الحر وعلي المساواة المطلقة في الحقوق والواجبات ، حل ما يواجهونه من مشاكل ، وذلك بتولي إدارة مشروع يتحملون كافة مخاطره ويعهدون إليه بكل أو بعض وظائفهم الاقتصادية في سبيل إشباع حاجاتهم المشتركة.(١)

وينظم القانون رقم ٣١٧ لسنة ١٩٥٦ الجمعيات التعاونية علي الأسس الآتية التي أوردها في المادة الأولي منه :

أ- أن يكون رأس مال الجمعية من أسهم غير محدودة العدد يكون لكل شخص حق الاكتتاب فيها والنزول عنها لأي شخص آخر وفقاً لأحكام هذا القانون ونظام كل جمعية.

ومع ذلك يجوز أن يتكون رأس مالها من حصص علي النحو الذي يبينه نظام الجمعية .

ب- أن يكون لكل عضو في الجمعية العمومية صوت واحد أياً كان عدد الأسهم التي يمتلكها.

ج- آلا تحصل أسهم رأس المال علي فائدة تزيد علي ٦% من قيمتها الاسمية.

د- أن يوزع صافي الربح الذي يجوز توزيعه علي الأعضاء كل بنسبة تعامله مع الجمعية .

---

(١) أحمد حسن البرعي – الحركة التعاونية من الوجهتين التشريعية والفكرية – دار الفكر العربي – ص ١٦٢ .

وتقضي المادة الخامسة من هذا القانون بألا تزيد قيمة السهم عن جنيه واحد .. وحددت المادة السابعة الحد الأدنى الذي يجوز أن يتملكه الشخص بسهم واحد . والحد الأقصى يجب ألا يجاوز خمس رأس مال الجمعية مع استثناء الأشخاص الاعتبارية من هذه الأحكام.

٣- الملكية الخاصة :

تعتبر الملكية الخاصة النوع الأخير من أنواع الملكية في الدستور المصري ، ونصت عليها المادة ٣٢ من الدستور بقولها الملكية الخاصة تتمثل في رأس المال غير المستغل ، وينظم القانون أداء وظيفتها الاجتماعية في خدمة الاقتصاد القومي وفي إطار خطة التنمية ، دون انحراف أو استغلال ، ولا يجوز أن تتعارض في طرق استخدامها مع الخير العام للشعب.

والملكية الخاصة تمثل حقاً مهماً للأفراد يؤثر في سائر حقوقهم وحرياتهم الأخرى . ذلك أن تبعية الإنسان اقتصادياً لسلطة معينة أو لشخص معين يجعله خاضعاً بصورة أو بأخرى لهذه السلطة أو هذا الشخص .

وكفل الدستور حماية للملكية الخاصة وذلك حين نص في المادة ٣٤ بأن الملكية الخاصة مصونة ، ولا يجوز فرض الحراسة عليها إلا في الأحوال المبينة في القانون وبحكم قضائي ، ولا تنزع الملكية إلا للمنفعة العامة ومقابل تعويض وفقاً للقانون . وحق الإرث فيها مكفول .

كما نصت المادة ٣٥ على أنه ((لا يجوز التأميم إلا لاعتبارات الصالح العام وبقانون ومقابل تعويض . كما حظرت المادة ٣٦ من الدستور المصادرة العامة للأموال . ولا تجوز المصادرة إلا بحكم قضائي .

الفصل الثاني

الحقوق الاجتماعية

كان من نتائج تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية ، وانتشار الأفكار الاشتراكية التي أثرت بصورة أو بأخرى في أغلب الأنظمة السياسية.

واختلف هذا التأثير في المدى ولكنه استهدف الحد من الآثار غير العادلة التي تنتج عن آليات السوق في النظم الليبرالية .

ومن هنا بدأت الاتجاهات تتبلور نحو التسليم بحقوق اجتماعية تأخذ بيد الطبقات الضعيفة اقتصادياً .

وقد اهتم دستور ١١ سبتمبر ١٩٧١ في النص علي مجموعة كبيرة من الحقوق الاجتماعية . فقد نص في المادة السابعة علي التضامن الاجتماعي ومبدأ تكافؤ الفرص . كما نص علي حق العمل واعتبره حق وواجب وشرف تكفله الدولة م ١٣ ونص علي حق التعليم م ١٨ . وقد سبق لنا تناول هذه الحقوق ونحن بصدد الحديث عن المقومات الاجتماعية والخلقية في دستور ١٩٧١ . ولذا فنحن نحيل إليها .

تم بحمد الله وبعونه ....

الفهـرس

يعتذر المؤلف عن الأخطاء المطبعية
وسبحان ربنا العظيم المتفرد بالكمال